University of Alberta

Bâtir la confiance pour bâtir la nation : La confiance, le fédéralisme asymétrique et les ententes intergouvernementales

by

David Robert Arsenault

A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research
in partial fulfillment of requirements for the degree of Master of Arts

Faculte Saint-Jean

Edmonton, Alberta

Fall 2007

Library and Archives Canada

Published Heritage Branch

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Bibliothèque et Archives Canada

Direction du Patrimoine de l'édition

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file Votre référence
ISBN: 978-0-494-33164-4
Our file Notre référence
ISBN: 978-0-494-33164-4

NOTICE:
The author has granted a non-exclusive license allowing Library and Archives Canada to reproduce, publish, archive, preserve, conserve, communicate to the public by telecommunication or on the Internet, loan, distribute and sell theses worldwide, for commercial or non-commercial purposes, in microform, paper, electronic and/or any other formats.

The author retains copyright ownership and moral rights in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

AVIS:
L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque et Archives Canada de reproduire, publier, archiver, sauvegarder, conserver, transmettre au public par télécommunication ou par l'Internet, prêter, distribuer et vendre des thèses partout dans le monde, à des fins commerciales ou autres, sur support microforme, papier, électronique et/ou autres formats.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms may have been removed from this thesis.

While these forms may be included in the document page count, their removal does not represent any loss of content from the thesis.

Conformément à la loi canadienne sur la protection de la vie privée, quelques formulaires secondaires ont été enlevés de cette thèse.

Bien que ces formulaires aient inclus dans la pagination, il n'y aura aucun contenu manquant.

Canada

Abstract

The study of multinational states has often focused on the necessity of achieving a lasting national unity between the majority and minority nations. Recent scholarship on the concept of trust suggests that fostering and promoting trust between minority and majority nations within a multinational state can be a more stable method of achieving national unity. Furthermore, intergovernmental agreements can be used as a tool to promote trust between both national groups. In the Canadian context, the Canada-Québec Accord on immigration of 1991 seems to suggest a model that can be followed in order to foster trust-building not only in Canada but in multinational states in general. This thesis shall explore the concept of trust-building as a means to promote unity within a multinational state through the use of intergovernmental agreements.

Résumé

L'étude sur les États multinationaux s'est souvent centrée sur le maintien et la promotion de l'unité nationale. Des études récentes sur le concept de la confiance suggèrent que la promotion de la confiance entre une majorité et une minorité nationale peut être un moyen efficace pour promouvoir l'unité nationale. De plus, les ententes intergouvernementales peuvent servir d'outil pour promouvoir cette confiance entre la majorité et la minorité nationale. Au Canada, l'Accord Canada-Québec sur l'immigration de 1991 nous semble donner un modèle important quant à la formulation d'ententes visant l'augmentation du degré de confiance entre les deux groupes nationaux. Ce mémoire va explorer l'utilité de promouvoir la construction de la confiance entre une minorité et une majorité nationale à l'intérieur d'un État multinational par l'entremise d'ententes intergouvernementales.

Remerciements

J'aimerais remercier, tout d'abord, Donald Ipperciel pour son aide, son soutien et sa patience menant à l'achèvement de ce mémoire. J'aimerais aussi remercier Claude Couture, Ed Aunger et Kenneth Munro pour leurs appuis tout au long de ce processus. Un merci particulier à Paul Brochu pour ses commentaires menant à la mise au point du premier chapitre. Je tiens aussi à remercier Jerry Toupin et Fadila Boutouche ainsi que toute l'équipe de la Centrale pour leur aide quant au raffinement de cet ouvrage. À mes parents, Sylvie et Robert, et à mes beaux-parents, Joseph et Marilyn, qui n'ont cessé de m'encourager pendant mes études universitaires, un grand merci. Enfin, à ma femme Marie-Josée pour sa patience infinie et son appui constant depuis le tout début de ce travail.

Table des matieres

INTRODUCTION 1

Problématique 4

CHAPITRE 1: LA CONFIANCE ET L'UNITÉ SOCIALE 8

Deux paradigmes de la confiance 10

Le paradigme de l'action irréfléchie 11

Le paradigme du choix rationnel 13

Un modèle relationnel de la confiance 16

Principes de la confiance 21

Être digne de confiance 23

La réciprocité 24

La confiance comme source de l'unité nationale 26

Un modèle stratégique pour construire la confiance 30

Conclusion 33

CHAPITRE 2 : LE FÉDÉRALISME MULTINATIONAL, L'ASYMÉTRIE ET LE PRINCIPE DE LA CONFIANCE 35

Le modèle fédéral 37

Le Fédéralisme territorial 39

Le fédéralisme multinational 40

Racines conceptuelles du fédéralisme multinational 43

L'émergence en Europe 43

L'émergence en Amérique du Nord 47

Conception contemporaine du fédéralisme asymétrique 52

La reconnaissance de la minorité nationale 54

L'accommodement de la minorité 56

L'asymétrie constitutionnelle 57

Un modèle d'un fédéralisme asymétrique canadien 59

L'asymétrie non constitutionnelle 61

La confiance dans un fédéralisme asymétrique 62

Des mécanismes de construction de la confiance 63
Conclusion 67

CHAPITRE 3 : L'ACCORD CANADA-QUÉBEC RELATIF À L'IMMIGRATION DE 1991 ET LA CONSTRUCTION DE LA CONFIANCE AU CANADA 68

Historique des politiques relatives à l'immigration 75
L'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration 78
La répartition des responsabilités 83
La sélection des immigrants 84
L'accueil et l'intégration des immigrants 86
La protection de l'asymétrie 87
L'ACQ et la construction de la confiance 89
La stratégie dirigée envers celui qui fait confiance 90
La stratégie dirigée envers un objet 92
Modèle d'une entente intergouvernementale 93
Conclusion 95

CONCLUSION 96

ANNEXE 102

Accord Canada-Quebec Relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains le 5 février 1991 102

BIBLIOGRAPHIE 125

Monographies 125
Articles 126
Documents non publiées 130
Documents gouvernementaux 131
Articles de journaux et de revues 132

Introduction

> *The greatest adversary of the rights of nationality is the modern theory of nationality. By making the state and the nation commensurate with each other in theory, it reduces practically to a subject condition all other nationalities that may be within the boundary.*[1]
>
> – Lord Acton

Lord Acton a écrit cette épigraphe en 1862, bien avant que la théorie libérale ne prête attention aux enjeux concernant le respect et la reconnaissance des minorités nationales présentes au sein des États multinationaux. Selon lui, toute tentative par un gouvernement de faire coïncider les frontières de l'État avec celles de la nation ne pouvaient que préjudicier les nations minoritaires dans la mesure où il en résulterait un effacement national. Or, ce défaut de reconnaissance pouvait être à la source d'instabilités dans un État.

En contexte contemporain, la reconnaissance de minorités demeure une question toujours aussi importante. Plusieurs pays sont aujourd'hui considérés comme des États multinationaux. En raison de cette caractéristique, ils sont confrontés à une norme nouvellement mise en valeur qui exige d'eux qu'ils reconnaissent les minorités présentes sur leur territoire. On peut identifier quatre approches pour éviter l'instabilité d'un État multinational, dont deux sont

[1] John Emerich Edward Dalberg-Acton, Baron Acton, « Nationality », dans *Essays in the History of Liberty : Selected Writings of Lord Acton*, J. Rufus Fears ed., Indianapolis: Liberty Classics, 1985, p. 431.

positives et deux sont négatives pour la minorité nationale. Premièrement, le groupe majoritaire peut entreprendre une politique d'assimilation pour incorporer la minorité au sein de la majorité. La deuxième approche, extrême comparé à la première, consiste à entreprendre des mesures pour éliminer la présence de la minorité, notamment par l'expulsion ou par le génocide. Il est évident que ces mesures sont normativement inacceptables. Troisièmement, la majorité peut reconnaître officiellement la minorité et fonder un État fédéral asymétrique. Voilà l'option la plus recherchée par les minorités dans le contexte de l'État multinational. Cependant, dans certaines circonstances, même la reconnaissance officielle n'est pas suffisante et la minorité doit considérer la quatrième approche, celle de la sécession.[2] Comment donc reconnaître la minorité nationale de façon convenable?

La majorité nationale lutte avec le degré de reconnaissance nécessaire pour satisfaire aux exigences des minorités nationales. Nous savons déjà que la minorité n'est satisfaite que lorsque la reconnaissance se fait au niveau de l'arrangement constitutionnel, en raison du caractère de permanence accordé par ce dernier. La majorité, quant à elle, n'est généralement pas portée à accepter un tel niveau de reconnaissance. Afin de satisfaire à la minorité nationale ainsi que de maintenir la stabilité et l'unité de l'État, la majorité a souvent recours à diverses méthodes non constitutionnelles telles que les ententes intergouvernementales ou la reconnaissance symbolique.

---

[2] Will Kymlicka, « Is federalism a viable alternative to secession? », dans *Theories of Secession*, Percy B. Lehning ed., London: Routledge, 1998, p. 112.

En contexte canadien, la minorité québécoise est toujours à la quête d'une reconnaissance qu'elle considérerait juste et équitable de la part du gouvernement fédéral. Bien que le Québec ne soit pas reconnu comme société distincte au niveau constitutionnel, la minorité québécoise jouit tout de même d'un certain degré d'autonomie au sein de la fédération canadienne. Le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ont pu négocier plusieurs ententes intergouvernementales afin d'assurer une certaine autonomie au Québec, notamment dans le domaine de la régie des rentes, de la santé et de l'immigration. Cependant, ce type d'entente est souvent critiqué dans la mesure où il n'offre au Québec aucune reconnaissance proprement constitutionnelle. Généralement, lorsqu'on discute de la nature asymétrique du système fédéral canadien, c'est à ces ententes que l'on fait référence. Chose intéressante, ces ententes découlent principalement du modèle de fédéralisme symétrique, puisque l'asymétrie possible dans le cadre de ces ententes est disponible à toutes les provinces.[3] Malgré plusieurs tentatives « [...] de permettre au Québec de réintégrer le giron constitutionnel canadien [...] », le Québec n'a toujours pas reçu la reconnaissance qu'il désire, mais la quête pour l'unité nationale demeure toujours centrale dans le contexte politique canadien.[4] Comment donc aborder la question de l'unité nationale canadienne?

Il importe de mentionner que dans le contexte canadien, les Premières Nations forment elles aussi une minorité nationale. En raison de l'espace limité,

---

[3] David Milne, « Equality or Asymmetry: Why Choose? », dans *Options for a New Canada*, Ronald L. Watts et Douglas M. Brown eds., Toronto: University of Toronto Press, 1991, p. 287.
[4] Brian Mulroney, « Compte rendu de la rencontre des premiers ministres au Lac Meech, le 1er mai 1987 », Bibliothèque et Archives Canada, en ligne : http://www.collectionscanada.ca/primeministers/h4-4022-f.html, [page consultée le 6 mars 2007].

nous nous concentrons uniquement sur la situation de la minorité québécoise, bien que nous estimons que ce travail peut aussi bien s'appliquer à leur situation par l'entremise de nouveaux traités ou même par moyen d'ententes intergouvernementales par exemple pour le Nunavut.

Les travaux récents de Wayne Norman et de Daniel Weinstock offrent à notre avis une approche novatrice quant au maintien ou à la création de l'unité dans un État multinational. Certains croient que c'est avant tout par des tentatives de promotion de la cohésion et de la coopération que l'unité d'un État peut être assurée. Bien que ces principes assurent une certaine stabilité, ils ne peuvent être la source de l'unité, car la cohésion et la coopération peuvent être exercées par la force de l'État.[5] Pour ces auteurs, c'est le concept de la *confiance* qui devient le principe premier servant au maintien et à la création de l'unité dans un État multinational.[6]

Problématique

Généralement, les ententes intergouvernementales sont considérées comme des indices d'un fédéralisme asymétrique non constitutionnel. Ce type d'asymétrie permet à une fédération multinationale d'éviter de longue modification constitutionnelle pour reconnaître la ou les minorités nationales au sein de l'État. Cette pratique est critiquée parce qu'elle n'assure qu'une protection certes légale, mais non constitutionnelle; il n'y a pas d'assurance à long terme

---

[5] Daniel Weinstock, « Building Trust in Divided Societies », dans *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 7, No. 3, 1999, p. 289.
[6] *Ibid.*, p. 290 et Wayne Norman, *Negociating Nationalism*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 69.

puisque l'entente n'est pas ancrée dans la constitution. Malgré cette absence de force constitutionnelle, les ententes intergouvernementales peuvent former le germe d'une éventuelle reconnaissance constitutionnelle des minorités nationales, parce que ces types d'ententes peuvent contribuer à bâtir la confiance entre la majorité et la minorité nationale.

En ce qui a trait à l'utilité des ententes intergouvernementales dans ce contexte, nous posons les questions suivantes : la construction de la confiance doit-elle nécessairement précéder la construction de la nation? En d'autres termes, doit-il exister un certain degré de confiance préalable entre une majorité et une minorité nationale, avant d'envisager un projet de construction de la nation? Cette confiance doit-elle être réciproque? Autrement dit, d'un côté, la minorité nationale doit-elle avoir confiance que le gouvernement central tiendra compte du caractère multinational de l'État; de l'autre côté, la majorité nationale doit-elle avoir confiance que cette minorité n'abusera pas de sa nouvelle autonomie? Ces questions méritent d'être posées puisque, historiquement, les rapports Canada-Québec ne semblent pas avoir été préoccupés par elles…

Ce mémoire a pour but 1. de mettre en valeur le rôle crucial de la confiance – comme concept politique – dans le maintien de l'unité d'un État multinational, et 2. de montrer comment les ententes intergouvernementales peuvent servir de mécanisme de construction de la confiance dans un État multinational. Nous nous concentrerons sur une entente en particulier, soit l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains de 1991. Selon nous, cette entente représente un exemple insigne de la

façon dont on devrait forger une entente intergouvernementale dans le contexte d'un État multinational. Elle peut, à notre avis, servir de modèle non seulement pour le Canada, mais pour tous les États cherchant à reconnaître plus adéquatement les minorités nationales au sein de leur territoire.

Afin d'étayer ces thèses, nous aborderons les différents moments pertinents en trois phases, représentés par les trois chapitres qui composent ce travail. Dans le premier chapitre, nous ferons un survol de certains paradigmes régissant l'étude de la confiance. Ensuite, nous proposerons un modèle relationnel de la confiance que nous modifierons pour tenir compte de l'importance du concept historique de *réputation* dans une relation de confiance. Nous chercherons aussi à montrer l'importance du maintien d'une relation de confiance dans un État multinational afin de préserver l'unité nationale. Finalement, en nous fondant sur le travail de Daniel Weinstock, nous présenterons un modèle stratégique permettant d'augmenter le degré de confiance entre une majorité et une minorité nationale.

Le deuxième chapitre se penchera sur l'étude du fédéralisme multinational. Nous commencerons par définir ce concept et par présenter les origines du modèle du fédéralisme multinational. Ensuite, nous examinerons certaines études contemporaines à ce propos en distinguant deux types d'asymétrie possible dans ce système. Certains auteurs remarquent que les études contemporaines ne tiennent pas compte de l'importance de la confiance entre une minorité et une majorité nationale. Nous chercherons donc à montrer comment la notion de la confiance peut être introduite dans un fédéralisme asymétrique afin

de permettre à ce système de gouvernance d'être plus efficace et plus viable. Pour terminer, nous avancerons l'idée selon laquelle les ententes intergouvernementales peuvent être utilisées comme moyen de construire la confiance entre la majorité et la minorité dans un État multinational.

Afin de démontrer l'utilité des ententes intergouvernementales, le troisième chapitre se penchera sur l'étude de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration de 1991 (ACQ), conclu à la suite de l'écroulement de l'Accord du lac Meech. Selon nous, l'ACQ possède certaines caractéristiques importantes que décrit le modèle stratégique de Weinstock, lesquelles caractéristiques ont servi à maintenir une relation féconde entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. De plus, l'ACQ peut servir de modèle à de futures ententes intergouvernementales au Canada ainsi que dans d'autres États multinationaux.

Pour conclure, nous aborderons très brièvement deux autres ententes intergouvernementales conçues de façon à respecter l'autonomie du Québec et les autres provinces dans les domaines du régime des pensions et de la santé. Si la première entente accorde une autonomie constitutionnellement reconnue au Québec, la deuxième rend explicite, pour la première fois, l'utilisation des principes d'un fédéralisme asymétrique.

Chapitre 1

La confiance et l'unité sociale

> *Trust...[w]hen it is damaged, the community as a whole suffers; and when it is destroyed, societies falter and collapse.*[7]
>
> – Sissela Bok

La confiance est une condition *sine qua non* des relations sociales. D'après la philosophe suédoise Sissela Bok, ce concept est essentiel au maintien même de l'unité sociale. Selon l'auteure, et conformément au passage en exergue, la société subit un préjudice important lorsque la confiance s'effrite. Elle peut même s'effondrer lorsque la confiance en devient absente. Les conséquences de la méfiance collective sont donc très graves. Ce n'est que lorsque la confiance devient pour le moins un but moral, soutenu par la volonté des citoyens, que l'unité devient envisageable.[8]

L'étude des relations de confiance s'est intensifiée ces vingt dernières années. Il importe de préciser que l'étude de la confiance est souvent entreprise dans une perspective économique. Dans ce cas, une relation de confiance ou de méfiance se fonde sur l'analyse des pertes et des gains possibles dans une relation. Malgré que plusieurs croient que les relations de confiance puissent être réduites à une simple analyse de coûts et de bénéfices, nous tenons à souligner que nous ne nous situons pas dans cette mouvance.

---

[7] Sissela Bok, *Lying: Moral Choice in Public and Private Life*, New York: Pantheon Books, 1978, pp. 26-27.
[8] Weinstock, « Building Trust », p. 288.

Le concept de confiance que nous retiendrons porte davantage sur les institutions d'un État et joue un rôle déterminant sur le maintien de la stabilité. L'action de faire confiance à d'autres individus, en l'occurrence à d'autres institutions, est l'expression de la croyance que l'autre est capable d'agir d'une manière respectueuse de l'être en général.[9] D'ailleurs, une source importante d'instabilité découle du fait que si les citoyens d'un groupe A ne font pas confiance aux citoyens d'un groupe B, il en résulte une augmentation de la croyance que les institutions politiques communes ne servent que les intérêts du groupe B, et vice versa. La relation directe avec l'institution peut opposer les deux groupes, c'est-à-dire que la méfiance envers les institutions politiques communes, supposées servir les intérêts du groupe B au dépend du groupe A, encourage la croyance du groupe A que les premiers sont foncièrement non dignes de confiance.[10] Comment donc éviter une situation de méfiance et de malfaisance potentielle entre une minorité et une majorité nationale?

Afin de mieux répondre à cette question, ce chapitre est divisé en quatre parties. Nous commencerons par établir une distinction entre deux paradigmes de la confiance : celui du choix rationnel et celui de l'action irréfléchie. Cette distinction permettra de mieux comprendre la façon dont ce concept fonctionne en contexte politique. Deuxièmement, nous présenterons un modèle relationnel de la confiance. Ce modèle sera ensuite nuancé par le travail de Daniel Weinstock, de Karen S. Cook, de Russell Hardin et de Margaret Levi, ainsi que de celui de Partha Dasgupta. Troisièmement, nous avancerons certains principes essentiels au

---

[9] *Ibid.*, p. 295.
[10] *Ibid.*, p. 296.

maintien de la confiance ainsi que les conditions nécessaires pour qu'une relation de confiance puisse être établie. Nous nous pencherons aussi sur l'importance d'être « digne de confiance » (*trustworthy*) et sur l'importance de la réciprocité dans une relation de confiance. Quatrièmement, en nous basant encore une fois sur le travail de Daniel Weinstock, ainsi que sur celui de Wayne Norman, nous explorerons l'idée voulant que la confiance puisse servir à maintenir l'unité d'un État.

Deux paradigmes de la confiance

Il existe trois grandes catégories par lesquelles un acteur peut faire confiance. Premièrement, la *confiance politique* est la perception que les médias, les politiciens et les institutions sont dignes de confiance. Ensuite, la *confiance paternelle* implique la croyance que les autorités bénignes, telles que les parents, les experts, etc., sont dignes de confiance. Finalement, la *confiance généralisée* est partagée par toutes personnes anonymes (*stranger*), peut-être susceptibles de nous exploiter, qui sont potentiellement dignes de confiance.[11] Dans chaque catégorie, les caractéristiques de la confiance varient. D'abord, le cas de la confiance politique exige qu'un acteur soit conscient à quelles personnes ou institutions il ou elle a confiance. Par exemple, lors d'une élection, la sélection d'un candidat par opposition à un autre se fait de manière consciente et réfléchie afin de choisir le meilleur candidat. La confiance paternelle n'exige pas ce genre de choix. Pour illustrer, la confiance qu'un enfant a envers ses parents est inconditionnelle. L'enfant n'évalue pas les options possibles lorsqu'un parent lui

[11] Karen S. Cook, Russel Hardin and Margaret Levi, *Cooperation Without Trust*, New York: Russell Sage Foundation, 2005, p. 24.

dit de faire quelque chose. Il tient pour acquis que le parent garde en compte ses intérêts et agit de façon à ce qu'ils soient protégés. Pour terminer, dans un contexte de confiance généralisée, les deux types d'actions sont possibles. D'une part, lorsqu'un acteur prend le transport public, il ne questionne pas les habiletés du conducteur de l'autobus et se sent en toute sécurité pour la durée du voyage. D'autre part, lorsqu'un acteur cherche à s'acheter une nouvelle automobile, il entreprendra certaines recherches préliminaires afin de choisir un concessionnaire qui satisfera mieux à ses exigences, en tenant compte tant des qualités de l'automobile que de la réputation du concessionnaire.

Nous aimerions présenter à l'instant deux paradigmes permettant de mieux saisir la nature du concept de confiance. Notons que ces deux paradigmes ne se veulent aucunement exhaustifs et que notre but n'est que d'éclairer ce concept pour mieux en comprendre l'importance dans le maintien de l'unité sociale. Nous sommes d'avis que l'examen de ces paradigmes permettra d'offrir un contraste fécond quant aux approches possibles à l'étude de la confiance, et facilitera la compréhension d'une relation de confiance en contexte politique.

Le paradigme de l'action irréfléchie

Ce premier paradigme, celui de l'action irréfléchie, part de la prémisse selon laquelle la confiance dépend d'un manque d'information. Plus précisément, c'est une approche réflexe quant aux relations de tous les jours. La confiance implique donc l'acceptation de vivre avec certains dangers quotidiens ; l'acteur social exclut de sa conscience les contingences afin de vivre sans anxiété et sans

inquiétude. Ainsi, une telle confiance – traduisant le terme anglais *confidence* – correspond à une expectative habituelle et inconsciente d'un résultat particulier.[12] Niklas Luhmann explique qu'avoir confiance en ce sens, c'est agir sans tenir compte d'autres possibilités (*alternatives*).[13] Par exemple, lorsqu'une personne entre dans sa voiture, elle ne doute pas d'emblée de son bon fonctionnement. Elle fera confiance à ce que toutes les pièces mécaniques fonctionnent bien et que la voiture démarre sans problème. Elle ne passera pas non plus en revue – du moins consciemment – toutes les possibilités de pépins et d'accidents alors qu'elle est en route.

Selon Trudy Govier et Wilhelm Verwoerd, la confiance est de nature « attitudinale ». Elle est en quelque sorte une attitude d'espérance que l'autre agira conformément à nos intérêts. Plus précisément, elle traduit l'espérance qu'une personne ou un groupe (en qui un acteur fait effectivement confiance) agira, dans le contexte d'une situation particulière, d'une manière compétente ou avec des motivations acceptables et que, en dépit de sa vulnérabilité, l'acteur qui témoigne sa confiance ne sera pas blessé.[14] La confiance en l'autre consiste donc à croire, en l'absence de toute certitude, que l'autre est porté à bien agir à notre égard. Tant et aussi longtemps que nous faisons confiance à l'autre, nous pouvons participer à une relation de confiance de façon sereine et sans crainte.[15]

---

[12] Barbara A. Misztal, *Trust in Modern Societies*, Cambridge: Polity Press, 1996, p. 16.
[13] Niklas Luhmann, *Trust and Power: Two Works by Niklas Luhmann*, New York: John Wiley & Sons, 1979, p. 97, cité dans Linda R. Weber et Allison I. Carter, *The Social Construction of Trust*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2003, p. 3. Voir aussi Niklas Luhmann, « Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives », dans *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Diego Gambetta ed., New York: Basil Blackwell Ltd, 1988, p. 97.
[14] Trudy Govier et Wilhelm Verwoerd, « Trust and the Problem of National Reconciliation », dans *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. 32, No. 2, 2002, p. 185.
[15] *Ibid.* Voir aussi Misztal, *Trust in Modern Societies*, pp. 20-21.

Le paradigme du choix rationnel

Le second paradigme prend une position divergente quant à la confiance. Il ne s'agit pas alors dans ce cas d'une action irréfléchie, mais plutôt d'un choix conscient de faire confiance ou non à un autre. Celui qui fait confiance s'attend alors à ce que l'autre réalise ou non l'acte anticipé. Cette attente dans une telle relation de confiance possède trois composantes. Tout d'abord, il s'agit d'un choix conscient. Un acteur choisit de faire confiance ou non à un autre. En d'autres termes, la confiance est ici un processus cognitif de discrimination entre les personnes et les institutions qui les classifient dans trois groupes : « dignes de confiance », « indignes de confiance » et « incertains ».[16] Mais une relation de confiance ne nécessite pas moins un investissement émotionnel de la part des acteurs impliqués, en lequel on reconnaîtra une seconde composante. Finalement, la confiance exige ici que l'acteur choisisse de se mettre dans une situation de risque.[17]

De fait, Anthony Giddens explique que la confiance présuppose que l'acteur est conscient de la situation de risque.[18] Il définit la confiance (*trust*) comme étant la confiance (*confidence*) dans la fiabilité d'une personne ou d'un système, compte tenu des différents résultats possibles, où cette confiance exprime une foi dans la probité de l'autre ou de la justesse de principes abstraits (*technical knowledge*).[19] Autrement dit, la confiance consiste à se placer dans un rapport de dépendance à une action dont l'acteur saura pertinemment qu'elle peut

---

[16] Misztal, *Trust in Modern Societies*, p. 23.
[17] *Ibid.*
[18] Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford: Stanford University Press, 1990, p. 31.
[19] *Ibid.*, p. 34.

ou non se réaliser. Il s'agit d'un choix individuel entre des situations possibles, compte tenu du risque personnel que cela implique.[20] Giddens poursuit en expliquant que « [t]rust on personal level becomes a project to be 'worked at' by the parties involved, and demands the opening out of the individual to the other. »[21] Il nous semble que cette prémisse s'applique aussi bien au cas institutionnel dans un État multinational. Les deux acteurs concernés doivent, s'ils veulent maintenir une relation de confiance, agir de façon à promouvoir cette confiance.

La nature de la confiance renvoie aussi aux idées de dépendance et de résignation. D'après le travail d'Annette Baier, si un individu dépend de la bonne volonté d'autrui, il est forcément vulnérable aux limites de cette bonne volonté. Or, l'individu qui donne sa confiance laisse non seulement à l'autre la possibilité de lui faire du mal, mais présuppose aussi du coup que l'autre n'optera pas pour cette possibilité. La confiance, selon Baier, consiste donc à laisser à un autre (individuel ou collectif, comme dans le cas de l'institution) l'action de réaliser ou non un acte qui a de la valeur pour celui qui fait confiance, là où ce soin nécessite une certaine discrétion de la part de celui qui est placé en situation de confiance. Voilà en quoi consiste la confiance : la résignation à cette vulnérabilité, c'est-à-dire la possibilité d'être blessé (physiquement ou moralement) par un autre, tout en croyant que l'autre ne cherchera pas à blesser.[22]

---

[20] Misztal, *Trust in Modern Societies*, p. 16. Voir aussi Luhmann, *Trust and Power*, p. 97, cité dans Weber et Carter, *The Social Construction of Trust*, p. 3. Voir aussi Luhmann, « Familiarity, Confidence, Trust », p. 97.
[21] Giddens, *Consequences of Modernity*, p. 121.
[22] Annette Baier, « Trust and Antitrust », dans *Moral Prejudices*, Cambridge: Harvard University Press, 1994, pp. 99, 105.

Aux fins de ce travail, nous nous pencherons du côté du paradigme du choix rationnel, et ce, pour les raisons suivantes. D'abord, dans les situations où le type d'inclusion, voire l'inclusion elle-même, des unités politiques dans un État fédéral est contesté, le débat se fait dans un cadre normatif. Par conséquent, même si, historiquement, une unité politique a été intégrée de force à un État, il n'en demeure pas moins que le discours politique se doit de justifier cette intégration et d'en démontrer la légitimité. Il s'agit d'une tâche à accomplir consciemment, et non pas d'un état qu'on présuppose comme existant d'emblée (ce qui, par ailleurs, ferait violence à la factualité des rapports entre minorités et majorité). Deuxièmement, même dans le cas d'incorporation volontaire, dans un État multinational, une minorité nationale peut décider de faire sécession ou non à l'État. En résulte alors un discours politique qui appelle à une prise de position expresse. C'est dans cette mesure que nous croyons qu'une relation de confiance entre une minorité et une majorité nationale doit se faire conformément à un choix rationnel.

Bien qu'une relation de confiance puisse se faire dans différentes circonstances, la relation se forme selon certaines règles. La prochaine section se concentrera sur la façon dont une relation de confiance se forme ainsi que sur certains attributs qui peuvent affecter cette relation. Ainsi, il importe de préciser que dans certaines instances, le paradigme du choix irréfléchi est malgré tout présent dans le contexte politique. Par exemple, nous ne remettons pas en question les compétences des membres élus du gouvernement lors de chaque sécession, à moins d'abus graves. Nous tenons pour acquis que les membres élus

agiront en bonne foi pour le bon fonctionnement de l'État durant leurs mandats. Passons maintenant à l'examen du modèle relationnel de la confiance.

Un modèle relationnel de la confiance

Suivant le modèle que nous proposons, une relation de confiance s'établit en deux étapes. En premier lieu, l'acteur A fait confiance à l'acteur B qui expose ainsi le premier au risque de la malfaisance. Dans un deuxième temps, l'acteur B choisit consciemment de ne pas faire subir un tort à l'acteur A. Cependant, si la réponse de l'acteur B à l'acteur A en est une de rejet ou de désapprobation, la relation de confiance se termine et devra être reprise plus tard dans une autre tentative. [23] Si la réponse en est une d'approbation, par contre, l'acteur B acceptant la relation, la confiance peut alors s'établir. Ce processus renforce la confiance de façon mutuelle, car, du fait que l'acteur A fait suffisamment confiance à B pour se mettre dans une position vulnérable, une confiance est générée du coup chez l'acteur B. En d'autres mots, l'on fait confiance parce qu'on nous a fait confiance.[24] Voilà ici un premier exemple d'une relation de confiance réciproque. Nous y reviendrons plus loin.

Il y a lieu, cependant, de complexifier davantage le modèle. Le modèle typique de confiance se définit dans une relation tripartite : l'acteur A fait confiance à l'acteur B pour réaliser ou non un acte Y, ou l'acteur A fait confiance

[23] Robert L. Swinth, « The Establishment of the Trust Relationship », dans *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 11, No. 3, 1967, p. 341.
[24] *Ibid.*, p. 335.

à l'acteur B quant à l'objet X.[25] Il faut préciser qu'il existe deux types de relations à l'intérieur de cette équation. Premièrement, il existe une relation *asymétrique* dans la mesure où l'acteur qui fait confiance se rend vulnérable à un autre en lui faisant confiance quant à l'objet X. L'asymétrie découle du fait que l'acteur B à qui l'acteur A fait confiance n'a pas nécessairement un intérêt à protéger le bien confié de la façon entendu par celui qui fait confiance. Deuxièmement, il existe une relation *morale*, c'est-à-dire que la confiance d'un acteur A est lié aux croyances et aux attitudes qu'il perçoit dans les motivations de l'autre à son égard. Un acteur A ne fait pas confiance à l'acteur B lorsqu'il s'attend à ce que ce dernier réalise l'acte Y parce que celui-ci est menacé par une tierce personne ou parce qu'il se fait contrôler par moyen d'un implant au cerveau. Selon Weinstock, une personne fait confiance à une autre parce qu'elle croit l'autre n'est pas mal disposé envers elle.[26]

Cependant, ce modèle proposé par Baier est incomplet selon Daniel Weinstock. Ce dernier accorde une importance au *rôle* que peut jouer un individu, ce rôle entrant en considération lorsqu'une personne cherche à déterminer si l'autre est digne de confiance ou non. Ce rôle peut déterminer si oui ou non il y aura une relation de confiance. En fait, c'est le degré de confiance attribué qui varie selon le rôle (réel ou perçu) d'un acteur par rapport à un autre.[27] Par exemple, lorsqu'une voiture tombe en panne, nous sommes généralement enclins

---

[25] Baier, « Trust and Antitrust », p. 101. Voir aussi Weinstock, « Building Trust », p. 293 et David Good,
« Individuals, Interpersonal Relations and Trust », dans *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Diego Gambetta ed., New York: Basil Blackwell Ltd, 1988, p. 33.
[26] Weinstock, « Building Trust », p. 293.
[27] Diego Gambetta, « Can we Trust Trust? », dans *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Diego Gambetta ed., New York: Basil Blackwell Ltd, 1988, p. 218.

à faire confiance à un mécanicien pour la réparer plutôt qu'à un serveur au restaurant, par exemple. Or, bien qu'il soit vrai que le rôle est important lorsque l'on décide de faire confiance ou non, ce n'est pas l'unique facteur en jeu. Nous reviendrons sur ce point un peu plus loin. Tenons-nous-en pour l'instant au modèle de Weinstock. Le modèle modifié de l'auteur se construit comme suit : A fait confiance *n*-ment à B pour réaliser Y compte tenu de R_B, où A représente un acteur premier, *n* représente le degré de confiance de 0 (= aucunement) à 1 (= pleinement), B représente un acteur second, Y représente l'objet ou l'acte en question et R_B représente le rôle joué par l'acteur B.[28] Ce nouveau modèle indique l'existence de plusieurs facteurs lors de l'établissement d'une relation de confiance. Cela dit, il convient d'apporter une correction au modèle de Weinstock.

Il est certes juste que le rôle d'un acteur, tel que perçu par celui qui donne sa confiance, peut influencer l'évaluation du degré de confiance. Il existe certains rôles qui sont presque toujours dignes de confiance alors que d'autres ne le sont pas, tels que, respectivement, celui du père de famille et celui du criminel.[29] Mais il semble en outre qu'un rôle particulier peut demeurer le même alors qu'on assiste à une fluctuation du degré de confiance. Pour illustrer, nous pouvons tenir pour acquis que le rôle d'un chef d'État demeure le même quel que soit l'individu qui joue ce rôle à un moment donné. Par contre, le degré de confiance attribué à un chef d'État peut grandement varier selon la personne qui joue ce rôle. Le rôle n'est donc pas l'unique facteur déterminant d'une instance de confiance, comme

---

[28] Weinstock, « Building Trust », p. 297. Il importe de préciser que nous avons modifié les variables du modèle de Weinstock uniquement pour le rendre plus claire.
[29] Weber et Carter, *Social Construction of Trust*, pp. 19-20.

l'avance Weinstock. Comment donc évaluer le degré de confiance dans une telle situation? Il nous semble juste d'examiner la notion de « réputation » dans ce cas.

La réputation d'un acteur est importante, car elle sert à dévoiler certaines informations par rapport à celui-ci, et cette information peut être utilisée pour déterminer le degré de confiance attribuable à cet acteur. En d'autres mots, la réputation permet la rationalisation du choix de faire confiance ou non. L'information peut être accumulée de trois manières. Premièrement, l'acteur peut obtenir de l'information quant à la réputation d'un autre par la simple déclaration de celui-ci. Ensuite, l'acteur peut aller s'enquérir de la réputation d'autrui auprès d'une personne à qui il fait déjà confiance. Enfin, l'acteur peut accumuler de l'information en se remettant à ses expériences antérieures avec l'autre.[30] Ce concept est à la fois orienté vers le passé et vers le futur. Dans le premier cas, la réputation d'une personne fournit de l'information qui permet à un acteur d'agir en connaissance de cause. Dans le deuxième cas, si l'acteur met l'importance sur sa propre réputation, il est porté à agir de façon à protéger cette réputation pour se maintenir dans une position de confiance.[31]

Pour illustrer l'importance de la réputation, nous empruntons l'exemple utilisé par Partha Dasgupta.[32] Cet auteur présente une situation hypothétique où un individu est porté à interagir avec un vendeur de voitures usagées. Dans ce cas, le vendeur connaît l'état de chaque voiture et peut choisir d'en vendre une en bon état ou une autre qui est défectueuse à un client. Dans cette relation, le client

---

[30] Mark Granovetter, « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », dans *The American Journal of Sociology*, vol. 91, No. 3, p. 490.
[31] Cook, Hardin and Levi, *Cooperation Without Trust*, p. 34.
[32] Partha Dasgupta, « Trust as a Commodity », dans *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Diego Gambetta ed., New York: Basil Blackwell Ltd, 1988, pp. 59-66.

aimerait que le vendeur ne soit pas porté à agir malhonnêtement et qu'il lui vende au contraire une voiture en bon état. Du même souffle, il est conscient du risque qu'on lui vende une voiture défectueuse. C'est au vendeur de décider ce qu'il fera, car, pour lui, les avantages financiers initiaux sont identiques dans les deux cas. S'il choisit de vendre une voiture défectueuse, le vendeur risque de se faire retourner la voiture et perdre son gain monétaire. De plus, il risque de ruiner sa réputation comme vendeur honnête et risque aussi de ternir la réputation des autres vendeurs par effet d'entraînement. Dans le cas contraire, cependant, s'il vend une voiture en bon état, le vendeur se montre honnête par rapport au client et s'assure la réputation de vendeur honnête. Les conséquences sont alors positives pour les deux acteurs.

Dans cet exemple, le rôle du vendeur demeure statique. C'est sa réputation qui agit sur le degré de confiance qui lui est attribué. Il faut cependant reconnaître que la réputation d'un acteur est très difficile à maintenir, mais très facile à détruire. Bâtir une réputation est un long processus, mais elle peut aussi facilement être créée et détruite par pure chance. De plus, lorsque la réputation d'un acteur est affectée de façon négative, elle devient alors très difficile à améliorer.[33] Essentiellement, pour Dasgupta, nous ne pouvons pas faire confiance à un acteur simplement parce que celui-ci affirme qu'il réalisera l'acte qu'on lui a confié. Nous pouvons cependant faire confiance à un acteur en nous fondant sur l'information disponible au sujet de sa disposition, de ses habilités, de ses possibilités d'actions (par exemple, vendre un produit défectueux ou non) et des conséquences en ce qui concerne la réputation de l'acteur. C'est dans cette mesure

[33] Cook, Hardin and Levi, *Cooperation Without Trust*, p. 30.

que nous pouvons nous attendre à ce que l'acte soit réalisé. Revenons maintenant au modèle de Weinstock.

Comme nous avons mentionné plus tôt, Weinstock accorde une certaine importance au rôle joué par un acteur dans une relation de confiance. Cependant, ce rôle demeure constant en dépit de l'acteur qui le joue à un moment donné. Or, la réputation de l'acteur peut aider à déterminer le degré de confiance dans une relation. Nous proposons ainsi le nouveau modèle relationnel suivant : A fait confiance *n*-ment à B pour réaliser Y compte tenu de $R_B + P_B$ (où P_B représente la réputation de l'acteur B). Nous accordons ici une signification plus importante à la notion de réputation, car celle-ci peut affecter la perception qu'on se fait du rôle.

Principes de la confiance

Essentiellement, la réputation d'un acteur permet de mieux rationaliser le choix de faire confiance ou non. Le modèle relationnel explique le fonctionnement d'une relation de confiance. Cependant, il existe certains principes présents dans toutes relations de confiance. Trois, en particulier, méritent d'être soulignés. Dans cette section, nous empruntons ces principes du travail de Daniel Weinstock, qu'il emprunte lui-même, dans le cas des deux premiers, au travail d'Annette Baier. Ces principes sont, comme nous le verrons, essentiels au maintien et à la création de relation de confiance.

Le premier principe est celui de la *malléabilité*. Ce principe postule que la confiance est malléable dans le cas suivant: si l'acteur A fait confiance à l'acteur

B pour réaliser ou non l'acte Y et que l'acteur B réalise de fait l'acte Y de manière satisfaisante pour l'acteur A, la confiance de l'acteur A peut s'étendre à d'autres circonstances non prévues dans la première relation de confiance. Inversement, si la confiance de l'acteur A est trahie, la possibilité de confiance dans d'autres situations en sera affectée.[34] À l'aide de ce principe, Baier explique que la confiance se crée en forme de réseau et non pas dans des relations singulières.[35] De plus, chaque relation est entremêlée, et la destruction d'une relation peut mener à la destruction du réseau complet. Cependant, quoique ce réseau soit fragile, il offre aussi une résistance à l'écroulement complet de la confiance.[36]

Deuxièmement, le principe de *réalisme* stipule que la confiance ne peut être créée *ex nihilo*.[37] Pour pouvoir faire croître le niveau de confiance, il faut d'abord avoir un certain degré de confiance préexistant, sinon les acteurs dans la relation ne seront pas enclins à se faire confiance. Ce n'est qu'une fois la confiance présente dans une forme ou une autre que celle-ci peut être renforcée et étendue dans de nouvelles circonstances.[38]

Finalement, le principe de *résistance aux changements de perceptions*. Un acteur a tendance à interpréter, une fois une relation de confiance établie, que le comportement général d'un autre est digne de confiance. Par contre, cela risque de rendre l'interprétation du comportement plus charitable lors d'un incident de

---

[34] Weinstock, « Building Trust », p. 299.
[35] Annette Baier, « Trust and its Vulnerabilities », dans *Moral Prejudices*, Cambridge: Harvard University Press, 1994, p. 127.
[36] Baier, « Trust and Antitrust », p. 126.
[37] Weinstock, « Building Trust », p. 299.
[38] Annette Baier, « Sustaining Trust », dans *Moral Prejudices*, Cambridge: Harvard University Press, 1994, p. 177.

méfiance qu'elle aura été si la relation ne soit pas établit. Tout de même, un éventuel incident de non-confiance ne risque pas de détériorer complètement la relation s'il y a eu plus d'occurrences de confiance que de méfiance dans le passé.[39] Il en va de même pour les relations de méfiance et de malfaisance. Il faut préciser cependant que le principe de *résistance aux changements de perspectives* est paradoxal dans la mesure où il peut empêcher la reconstruction d'une relation de confiance s'il y a eu instance de méfiance auparavant. En d'autres termes, une fois qu'un acteur perçoit l'autre comme étant indigne de confiance, tout comportement risque d'être perçu de la même façon en dépit des tentatives de se montrer digne de confiance.[40] Dans ces cas, la confiance est beaucoup plus difficile à maintenir et à créer, mais n'est jamais difficile à détruire.[41]

Être digne de confiance

Dans le modèle relationnel, le degré de confiance détermine à quel point on estime qu'un acteur est digne de confiance. Un acteur se montre digne de confiance à condition qu'il soit moralement engagé à l'être, s'il possède une disposition à maintenir un caractère digne de confiance et s'il désir protéger nos intérêts.[42] Un acteur qui se montre digne de confiance se montre aussi fiable. Inversement, un acteur fiable n'est pas nécessairement jugé digne de confiance. Un acteur qui cherche à savoir si un autre est digne de confiance se base sur les caractéristiques de l'autre ainsi que sur certains stéréotypes culturels pour

[39] Weinstock, « Building Trust », pp. 299-300. Voir aussi Dasguptha, « Trust as a Commodity », p. 53.
[40] Weinstock, « Building Trust », pp. 299-300.
[41] Baier, « Trust and Antitrust », p. 107.
[42] Cook, Hardin et Levi, *Cooperation Without Trust*, p. 21.

déterminer le niveau auquel l'autre est digne de confiance en l'absence de connaissances disponibles dans une relation de confiance directe. De plus, un acteur peut être immobilisé par une inertie cognitive; il ne pourra alors pas se concentrer sur certaines caractéristiques afin de confirmer sa perception initiale, soit la confiance ou la méfiance.[43] À vrai dire, l'inertie cognitive reprend, en quelque sorte, le principe de la résistance aux changements de perception.

La réciprocité

Les relations de confiance explorées jusqu'à présent semblent ainsi être à sens unique, c'est-à-dire que dès que l'acteur B satisfait aux besoins de l'acteur A, la relation s'achève. À vrai dire, il est essentiel que les deux acteurs impliqués agissent de manière réciproque pour que la relation se développe des deux côtés. Elinor Ostrom explique que le comportement réciproque est lié au concept de la réputation, c'est-à-dire que la réputation d'un acteur peut être influencée par son comportement réciproque.[44] L'auteure poursuit en expliquant qu'un individu a tendance à réagir de façon positive aux actions positives d'un autre. Inversement, l'individu réagit de façon négative par rapport aux actions négatives; une relation réciproque peut être alors positive ou négative.[45]

Kevin A. McCabe explique que la réciprocité positive se définit comme étant un acteur A démontrant sa confiance envers un acteur B, en agissant de façon à se placer dans une situation à risque immédiat afin de pouvoir retirer des

---

[43] *Ibid.*, p. 31.
[44] Ostrom, « Towards a Behavioral Theory », p. 43.
[45] Elinor Ostrom, « Towards a Behavioral Theory Linking Trust, Reciprocity, and Reputation », dans *Trust and Reciprocity*, Elinor Ostrom and James Walker eds., New York: Russell Sage Foundation, 2003, p. 42.

bénéfices à long terme pour les deux acteurs. L'acteur A s'attendra en conséquence à ce que l'acteur B lui offre à son tour cette confiance, c'est-à-dire agir de façon à se limiter son gain personnel (pour l'acteur B) pour une situation plus bénéfique aux deux acteurs. Dans une situation de réciprocité négative, l'acteur A fait un compromis par rapport à l'acteur B afin de le mettre dans une meilleure position. L'acteur A s'attend maintenant à ce que l'acteur B ne le mette pas en situation plus défavorable.[46] C'est justement cette possibilité de réciprocité négative que craint la majorité dans un État multinational. La minorité poursuivra donc un projet de sécession et rompra l'intégrité de l'État alors que la majorité s'attend à ce que celle-ci soit plus portée à demeurer à l'intérieur du pays. Comme nous allons voir, la majorité ne place pas nécessairement la minorité dans une situation pour promouvoir la réciprocité positive.

Il faut préciser qu'il existe trois genres de confiance. Le premier type, la *confiance mutuelle*, implique que les deux acteurs font partie d'une longue association séquentielle de confiance dans laquelle chaque acteur fait confiance et est digne de confiance. Exprimé de façon plus formelle, l'acteur A fait confiance à l'acteur B pour réaliser Y et, inversement, l'acteur B fait confiance à l'acteur A pour réaliser Y. Le deuxième type, la *confiance à sens unique*, implique que l'acteur faisant confiance doit nécessairement avoir confiance dans l'autre afin de bénéficier de la relation; si l'acteur A est méfiant par rapport à l'acteur B, il n'y aura pas d'interaction. C'est à celui en qui le premier fait confiance qui doit décider comment agir (de façon positive ou négative) par rapport au premier une

[46] Kevin A. McCabe, « A Cognitive Theory of Reciprocal Exchange », dans *Trust and Reciprocity*, Elinor Ostrom and James Walker eds., New York: Russell Sage Foundation, 2003, p. 148.

fois que cet état de confiance est en place. La confiance est en sens unique dans ce cas parce que ce n'est que celui qui fait confiance qui se met dans une situation de risque par rapport au premier. Le dernier type, les relations denses, se concentre sur l'idée selon laquelle les relations réelles se passent dans des situations complexes, fondées sur divers niveaux d'interaction où l'interaction à un niveau peut avoir des ramifications à d'autres niveaux.[47] Nous allons voir que dans le cas des institutions politiques, la confiance mutuelle ou réciproque, ainsi que les relations denses, sont plus bénéfiques pour maintenir un haut degré d'unité dans un État multinational.

La confiance comme source de l'unité nationale

Jusqu'à présent, notre analyse a porté sur les relations de confiance individuelles. Dans le cas institutionnel ou politique, les relations de confiance sont évidemment beaucoup plus complexes. Prenons l'exemple du référendum où les citoyens d'un État votent sur un sujet d'intérêt général. Par exemple, la question de l'unité nationale et la décision d'opter pour la sécession passent généralement par la voie référendaire.[48] La réponse à cette question permet d'évaluer le degré de confiance à l'égard du gouvernement central. La question

---

[47] Elinor Ostrom and James Walker, « Introduction », dans *Trust and Reciprocity*, Elinor Ostrom and James Walker eds., New York: Russell Sage Foundation, 2003, p. 8.

[48] La voie référendaire est celle couramment utilisée par le Québec dans le contexte canadien. Cependant, ce n'est pas l'unique méthode possible car, au moment de la dévolution de la fédération tchécoslovaque, la séparation des deux peuples s'est fait par moyen d'un fédéralisme exécutif où les chefs d'État se sont entendu pour ainsi fonder les États de la Slovaquie et de la République Tchèque. Voir Flora Pop, « Les multiples transitions des États Est-européens et l'adhésion politique de la Roumanie au principe de l'économie de marché », 2000, en ligne : http://www.polito.ubbcluj.ro/EAST/EAST4/popflore.htm#3.%20Le%20%AB%A0divorce%20de%A0velours%A0%BB%20ou%20la%20dissolution%20de%20la%20f%E9d%E9ration%20tch%E9coslovaque [page consultée le 8 mars 2007].

elle-même vient du gouvernement de la région cherchant à se séparer de l'État, mais la décision ultime viendra du peuple. Donc, plus le degré de méfiance est élevé, plus la possibilité de sécession est élevée. L'augmentation du degré de confiance de la minorité nationale à l'égard du gouvernement central devient une façon de maintenir l'unité d'un État multinational.

Daniel Weinstock énonce quatre propriétés d'une société civile : l'unité, la stabilité, la cohésion et la coopération.[49] L'unité est définie comme un désir continuel de la part des citoyens d'un État de vivre ensemble sous les mêmes institutions politiques. La stabilité se réfère au partage d'une conception de la justice entre citoyens, laquelle peut être transmise d'une génération à une autre. La cohésion implique le partage de valeurs morales entre citoyens qui va au-delà des principes politiques déjà partagés. La coopération renvoie quant à elle au degré auquel les citoyens identifient leurs intérêts individuels au bien commun de la société afin de s'engager dans des entreprises communes, qu'ils soient politiques ou économiques. Contrairement à la perception générale, la stabilité, la cohésion et la coopération n'engendrent pas nécessairement l'unité sociale, même si elles semblent pouvoir le faire dans la mesure où l'État peut utiliser de son pouvoir pour préserver ces propriétés par la force.[50] Il faut alors chercher ailleurs pour une base à la solidarité au sein des sociétés multinationales. Pour Weinstock, c'est la confiance qui sert de fondement à l'unité au sein d'un État.

L'État moderne possède un très grand pouvoir lui permettant de forger l'identité nationale de ses citoyens, lequel pouvoir peut être délibérément utilisé

---

[49] Weinstock, « Building Trust » p. 289.
[50] *Ibid.*

pour créer ou renforcer l'unité nationale. Le plus souvent, cependant, ce pouvoir est utilisé de façon non délibérée par les institutions étatiques et par les politiques d'actions qui se veulent respectueux de la justice.[51] Par exemple, diverses politiques, souvent justifiées sur la base des principes de justice libérale (à savoir l'éducation universelle, les soins de santé universelle, la redistribution des richesses et l'égalité politique), sont favorables soit à la majorité, soit à une minorité nationale.[52] Cependant, si le projet de construction de la nation est aussi préoccupé par le désir de maintenir ces principes libéraux, il devient nécessaire d'éviter que les minorités nationales soient mises à part et de trouver des moyens pour les inclure dans le projet national.[53] L'origine de l'instabilité et de ce défaut de confiance peut être alors attribuée à l'exclusion des minorités nationales à l'intérieur des projets de construction de la nation d'un État multinational.

Pour Daniel Weinstock et Wayne Norman, la confiance n'est pas de mise, pour l'instant, au Canada, dans la création d'une identité nationale. Au lieu de chercher à promouvoir une identité commune, il s'agit plutôt de concevoir des politiques et des arrangements institutionnels en mesure d'insuffler la confiance entre la majorité et la minorité nationale. En d'autres termes, à la notion de la construction de la nation, il faut ajouter celle de la confiance si on veut maintenir l'unité de l'État.[54] La tâche des nouvelles institutions visant à augmenter la confiance serait de tabler sur les motivations supportant la confiance qui sont déjà

---

[51] Norman, *Negociating Nationalism*, p. 24.
[52] *Ibid.*, p. 53.
[53] Weinstock, « Building Trust », p. 290.
[54] Norman, *Negociating Nationalism*, p. 69.

en place afin de neutraliser les motivations adverses.[55] C'est ce que nous allons tenter d'explorer dans le prochain chapitre.

Wayne Norman suggère quatre manières de cibler l'identité nationale. La première consiste à s'attaquer aux priorités identitaires, et chercher à augmenter l'attachement à l'identité nationale de ceux qui sont enclins à s'identifier à un groupe particulier. C'est ce que Pierre Trudeau espérait accomplir au Canada par le moyen de sa politique du bilinguisme officiel et du multiculturalisme.[56] Deuxièmement, un État peut susciter une passion pour l'identité nationale, et intensifier ainsi certains sentiments associés à cette identité afin de mieux faire accepter aux citoyens une justification nationaliste des politiques de l'État. Troisièmement, l'identité nationale peut être dépouillée de toute passion, souvent après de longs conflits ethniques, pour apaiser les sentiments et ainsi limiter la possibilité de conflits internes. Finalement, l'identité nationale peut être complètement reconfigurée afin de la rendre plus moderne, post-ethnique et post-religieuse, ce qui implique souvent la transformation des mythes et des héros nationaux.[57]

Le projet de bâtir une unique nation dans un État multinational est un processus extrêmement difficile, voire même impossible, parce qu'un projet unique ne peut exister. Les minorités nationales désirent, d'une part, participer à un projet unificateur, mais elles ne veulent pas, d'autre part, abandonner leur propre projet collectif, mais particulier. Par contre, la majorité n'est souvent pas

---

[55] Weinstock, « Building Trust », p. 304.
[56] Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire : L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal : Les Éditions Boréal, 1999, pp. 239-240.
[57] Norman, *Negociating Nationalism*, pp. 40-41.

en mesure d'accepter l'existence de multiples projets nationaux au sein d'un État. Ici, bâtir la confiance doit coïncider avec le projet de bâtir la nation dans un État pluriel si l'on veut mieux effectuer les changements nécessaires assurant la protection et l'affirmation de la minorité nationale.

L'unité d'une société est menacée lorsque les citoyens ne se font pas confiance les uns par rapport aux autres en tant que détenteurs d'attributs prépolitiques comme la race, la religion et la langue. Weinstock croit qu'il est possible de créer une unité plus stable et durable lorsque la confiance est encouragée par des moyens institutionnels, c'est-à-dire en créant ou en modifiant les institutions mieux en mesure d'engendrer la confiance entre les citoyens et les autres institutions. [58] Le but de tout État est généralement de maintenir un très haut niveau de cohésion sociale entre ses citoyens. De plus, les citoyens d'un État doivent se percevoir comme unis sous une même loi, et non pas comme des individus vivant simplement côte à côte.[59] La question se pose cependant : comment peut-on construire et maintenir une relation de confiance entre une majorité et une minorité à l'intérieur d'un État multinational?

Un modèle stratégique pour construire la confiance

Pour pouvoir maintenir et développer des relations de confiance dans un État multinational, il faut élaborer des stratégies pour diminuer le degré de méfiance et limiter les tentatives de malfaisance. On peut identifier trois stratégies pour faciliter la création et la réparation de la confiance dans un État. En premier

[58] Weinstock, « Building Trust », p. 300.
[59] *Ibid.*, p. 288.

lieu, les stratégies peuvent être dirigées vers celui ou celle qui fait confiance. Ces stratégies affectent les options et les enchères impliquées lorsqu'un acteur A fait confiance à un acteur B; elles visent à faire en sorte que l'acteur A, généralement porté à être méfiant par rapport à l'acteur B (soit en raison de la réputation de ce dernier, soit en raison de la situation appelant à la confiance), choisisse de faire confiance en dépit de sa perception de B.[60] Par exemple, une manière de réaliser cette stratégie consiste à permettre à l'acteur A de suivre de près les actions de l'acteur B afin qu'il s'assure que ses actions soient réellement dignes de confiance. Selon Arend Lijphart,

> [...] the prospect of participating in the government is a powerful stimulus to moderation and compromise, because it minimizes the risk of being deceived by the other parties or by one's own undue optimism concerning *their* willingness to be accommodating. By being in the government together, parties that do not quite trust each other have an important guarantee of political security. [61]
> (L'auteur souligne)

La transparence institutionnelle est une façon efficace de changer la perception d'un acteur qui ne pouvait pas faire confiance à un autre en particulier. Si un groupe A peut surveiller ce que fait un groupe B dans certains domaines, la possibilité que le groupe B agisse en secret pour nuire au groupe A sera grandement réduite.[62] Cette pratique est critiquée, cependant, parce qu'*a priori*, elle peut miner la confiance dans la mesure où l'acteur B sera toujours sous la loupe de l'acteur A.

---

[60] Weinstock, « Building Trust », p. 300.
[61] Arend Lijphard, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977, p. 31.
[62] Weinstock, « Building Trust », p. 303.

En deuxième lieu, les stratégies peuvent être dirigées vers celui ou celle en qui nous faisons confiance. Cette stratégie implique qu'on tente de susciter un comportement digne de confiance de la part de l'acteur B.[63] Ce comportement servira de preuve à l'acteur A que l'acteur B est en effet digne de confiance. En d'autres termes, c'est là une façon de modifier les motivations et le comportement d'un groupe méfiant. Une façon de réaliser cette stratégie consiste à instaurer un système de punition et de récompense selon le comportement d'un acteur. Si l'acteur contrevient aux conditions d'une relation de confiance, celui-ci sera puni et, inversement, il sera récompensé s'il respecte les conditions.[64]

En troisième lieu, les stratégies peuvent être dirigées vers un objet. Cette approche tente d'éliminer le terme d'une relation de confiance qui serait à la source de la méfiance de l'acteur A envers l'acteur B. Pour ce faire, nous pouvons soit remplacer (*replacement*) ou soit contenir (*containment*) ce terme dans la relation. Dans le premier cas, l'État peut assumer le rôle de protecteur des intérêts du groupe A. Cela nécessite une certaine centralisation des pouvoirs, mais risque par ailleurs d'engendrer un plus haut degré de méfiance du groupe A par rapport au groupe B en raison de la perte d'autonomie. Dans le deuxième cas, l'État peut couper le lien entre les intérêts du groupe A et les mécanismes du groupe B leur nuisant. Cette pratique nécessite généralement une dévolution de pouvoir au groupe A, ce qui la rend compatible avec l'adoption d'un fédéralisme asymétrique. Bien que cette pratique permette l'épanouissement du groupe A, elle

---

[63] *Ibid.*, p. 300.
[64] *Ibid.*, p. 304.

risque également d'augmenter la perception par le groupe B que les institutions favorisent le premier (groupe A).[65]

Ce modèle stratégique nous permettra, au troisième chapitre, d'examiner la viabilité de l'ACQ comme entente intergouvernementale servant à augmenter la confiance et de savoir si l'ACQ peut servir de modèle d'entente entre une minorité et une majorité nationale dans un État multinational.

Conclusion

La confiance est un concept complexe, mais nécessaire à l'unité d'un État. La confiance peut être perçue comme un choix rationnel lorsqu'un acteur est porté à choisir consciemment s'il doit ou non faire confiance. La confiance peut aussi être perçue comme un processus irréfléchi, en ce sens que nous n'entrons pas dans une relation de confiance parce qu'on choisit de le faire, mais plutôt que nous entrons dans une relation de confiance sans explicitement tenir compte des conséquences possibles. Au demeurant, plusieurs conditions doivent être remplies afin qu'une relation de confiance puisse s'établir entre deux acteurs. Le rôle et la réputation d'un acteur sont des facteurs essentiels au degré de confiance attribué à un individu.

La confiance est aussi un phénomène fragile. Lorsqu'il y a une instance de méfiance, il est très difficile de pouvoir maintenir la confiance. De plus, à la suite de cette méfiance, il devient alors plus difficile de reconstruire cette relation de confiance. Selon Daniel Weinstock, la confiance est un concept qui peut servir à maintenir l'unité au sein d'un État multinational. Cependant, il croit que ce

[65] *Ibid.*, p. 301.

concept est négligé dans l'examen des États multinationaux. Dans le prochain chapitre, nous tenterons de démontrer l'importance du concept de la confiance propre au contexte d'un fédéralisme asymétrique, et ainsi d'explorer un mécanisme servant à construire la confiance entre une minorité et une majorité nationale.

Chapitre 2

Le fédéralisme multinational, l'asymétrie et le principe de la confiance

> *What oppressed classes or nationalities, as a rule, demand is neither simply unhampered liberty of action for their members, nor, above everything, equality of social or economic opportunity. [...] What they want, as often as not, is simply recognition [...]*[66]
>
> – Isaiah Berlin

De nos jours, de plus en plus de minorités nationales s'éveillent à la possibilité d'obtenir plus d'autonomie au sein d'un État multinational. Le travail récent en théorie libérale a rendu possible la reconnaissance de minorités au sein d'un État libéral. En conséquence, les démocraties libérales doivent maintenant tenter d'harmoniser les désirs de la minorité avec ceux de la majorité. [67] En général, cette tâche s'avère très difficile. Comme le note Isaiah Berlin, bien avant Charles Taylor, ce n'est pas une liberté d'action ou même des opportunités sociales et économiques que recherche la minorité nationale, mais plutôt une simple reconnaissance au sein de l'État.[68] En réalité, il semblerait plutôt que les minorités nationales recherchent certes d'abord une reconnaissance de leur

---

[66] Isaiah Berlin, *Four Essays on Liberty*, New York: Oxford University Press, 1969, p. 156.
[67] Will Kymlicka, *La citoyenneté multiculturelle : Une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal : Les Éditions Boréal, 2001, pp. 15-16.
[68] Charles Taylor, « Shared and Divergent Values », dans *Reconciling the Solitudes: Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, Guy Laforest ed., Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1993, pp. 171-172.

spécificité au sein de l'État, mais elles cherchent ensuite à se forger des perspectives équitables.

Le fédéralisme permet de respecter le désir de groupes nationaux de demeurer autonome et de préserver leurs particularités culturelles, tout en étant conscient du fait que ces groupes ne sont pas isolés, mais plutôt inextricablement liés entre eux dans des relations d'interdépendance économique et politique.[69] Cependant, l'établissement d'un système fédéral multinational est très difficile à accomplir. De plus, la stabilité dans ces systèmes est souvent mise en question principalement en raison de la croyance de la part de la majorité que l'autonomie accordée à la minorité nationale peut servir de tremplin pour une sécession de l'État. Le problème est donc de savoir comment il est possible de reconnaître une minorité nationale tout en assurant la stabilité et l'unité de l'État en question.

Afin d'explorer cette question, ce chapitre sera divisé en cinq sections. D'abord, le fédéralisme est un système de gouvernance complexe n'ayant pas de modèle canonique, mais il est tout de même important de distinguer deux modèles classiques : le modèle territorial et le modèle multinational. Deuxièmement, comme les modèles de fédéralisme multinational sont plus présents en Europe et en Amérique du Nord (au Canada, en particulier), bien que certains pays de l'Asie, notamment l'Inde et l'Indonésie[70], comportent certaines caractéristiques de

---

[69] Will Kymlicka, « Minority Nationalism and Multination Federalism », dans *Politics in the Vernacular*, New York: Oxford University Press, 2001, p. 92.

[70] Pour le cas de l'Inde voir : Akhtar Majeed, « Inde : l'émergence du fédéralisme coopératif », dans *Un Dialogue mondial sur le fédéralisme : Dialogues sur les origines, structures et changement constitutionnels dans les pays fédéraux*, vol. 1, Raoul Blindenbacher et Abigail Ostien eds., Montreal & Kingston : McGill-Queens's University Press, 2005, pp. 35-38 et George Mathew, « Inde : continuité et changement au sein de l'Union fédérale », dans *Un Dialogue mondial sur le fédéralisme : Dialogues la répartition des compétences et des responsabilités dans les pays fédéraux*, vol. 2, Raoul Blindenbacher et Abigail Ostien eds., Montreal & Kingston :

ce type de fédéralisme, il demeure important d'examiner l'émergence d'une théorie du fédéralisme multinational sur ces deux continents. Troisièmement, depuis près de quinze ans, plusieurs études s'articulent autour de la question du fédéralisme multinational, notamment sur son utilité et sur sa viabilité à l'intérieur des États multinationaux. Dans cette section, nous nous pencherons avant tout sur la question du fédéralisme multinational au Canada. Quatrièmement, les théoriciens contemporains du fédéralisme multinational ne tiennent généralement pas compte de l'importance de la confiance dans les relations entre la minorité et la majorité nationale. Cette lacune risque de diminuer la viabilité du fédéralisme multinational parce que les principes du concept de la confiance, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, sont essentiels à l'unité et à la stabilité d'un État multinational. Ainsi, l'augmentation du degré de confiance peut diminuer la probabilité d'une sécession de la minorité nationale. Il existe différents moyens d'augmenter le niveau de confiance entre la majorité et la ou les minorités nationales. Dans la dernière section, nous avançons l'idée que les ententes intergouvernementales peuvent servir de mécanisme servant à bâtir la confiance et à maintenir l'unité dans un État multinational.

Le modèle fédéral

Il n'existe pas de modèle unique du fédéralisme, mais plutôt une vaste gamme de types de fédéralismes, chacun composé de ses propres

---

McGill-Queens's University Press, 2005, pp. 25-27. Pour le cas de l'Indonésie voir : Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*, 2e éd., Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 1999, pp. 28-29.

caractéristiques.[71] En conséquence, il n'y a pas une définition universellement acceptée du fédéralisme. Aux fins de ce travail, nous définissons ce concept comme un système politique fondé sur une division de pouvoir constitutionnellement reconnue entre un gouvernement central, dont les décisions s'appliquent à l'ensemble de l'État, mais uniquement dans ses juridictions, et deux ou plusieurs gouvernements subétatiques (provinces / États / *Länder* / cantons), définis sur une base territoriale, de façon à ce que ces unités aient une autorité souveraine dans certains domaines sur leur territoire.[72]

Le premier système de nature fédéral date de plus de 3200 ans et découle de l'association entre certaines tribus israélites. L'histoire du fédéralisme nous dit aussi que pendant le Moyen Âge, la Suisse et certaines villes de ce qui deviendra l'Italie et l'Allemagne modernes se sont associées pour des raisons économiques et militaires.[73] Cela dit, plusieurs croient que les États-Unis ont été le premier État à adopter un système fédéral. Effectivement, c'était la première tentative moderne de diviser et de partager le pouvoir entre deux ordres de gouvernement pour mieux gérer un État.[74] De plus, ce système fédéral est considéré comme le modèle classique du fédéralisme et la viabilité des autres systèmes fédéraux sont souvent jugés en fonction de leurs ressemblances ou de leurs divergences par rapport au modèle américain. Cependant, cette comparaison n'exige pas d'autres systèmes fédéraux qu'ils soient organisés de la même façon.

---

[71] Jennifer Smith, *Federalism*, Vancouver: UBC Press, 2004, p. 8.
[72] Kymlicka, « Minority Nationalism and Multination Federalism », p. 94. Voir aussi Daniel Weinstock, « Towards a normative theory of federalism », dans *International Social Science Journal*, vol. 53, Iss. 167, p. 75.
[73] Watts, *Comparing Federal Systems*, p. 2.
[74] Norman, *Negociating Nationalism*, p.81. Voir aussi Smith, *Federalism*, p. 11.

La création d'un système fédéral peut procéder de deux manières. Ou bien un État unitaire décide de se réorganiser en régions administratives dans ce qu'on appelle un processus de *restructuration* fédérale, ou bien le fédéralisme peut être le résultat d'une association d'entités politiques indépendantes cherchant à acquérir des institutions politiques communes. Ce processus est connu en tant qu'*intégration* fédérale.[75] En outre, le fédéralisme peut aussi être adopté pour deux raisons diamétralement opposées qui donne forme à deux modèles fédéraux distincts : le modèle territorial et le modèle multinational. Dans les deux cas, la notion de souveraineté partagée est importante, mais nuancée. Dans le modèle territorial, la souveraineté est partagée entre les divisions fédérales de façon *égale* tandis que dans le modèle multinational, cette souveraineté est partagée entre deux ou plusieurs groupes nationaux de façon *équitable*.[76]

Le Fédéralisme territorial

Le fédéralisme territorial est conçu de façon à ce qu'une communauté nationale singulière puisse diviser et diffuser le pouvoir, et ce, pour plusieurs raisons.[77] D'abord, en ajoutant des nouveaux freins et contrepoids (*checks and balances*), ce type de système de gouvernance empêche une démocratie libérale

---

[75] Weinstock, « Normative theory », p. 76. Pour un exemple de restructuration federal, voir Graham Smith,
« Sustainable Federalism, Democratization, and Distributive Justice », dans *Citzenship in Diverse Societies*, Will Kymlicka and Wayne Norman eds., Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 348-354.
[76] Will Kymlicka, *La voie canadienne*, Montréal : Les Éditions Boréal, 2002, pp. 226-230.
[77] Kymlicka, « Minority Nationalism and Multination Federalism », p. 100.

de dégénérer en tyrannie.[78] Mais il représente aussi un moyen d'assurer la protection des droits individuels. Essentiellement, l'adoption du fédéralisme de nature territoriale sert à diffuser le pouvoir, selon la croyance que le pouvoir doit être divisé et minimisé afin protéger les droits individuels.[79]

Malgré ces avantages apparents, plusieurs ne sont pas d'accord avec cette conception territoriale du fédéralisme, notamment parce que ce type de fédération ne permet pas l'épanouissement des minorités nationales au sein de l'État.[80] L'histoire américaine offre de nombreuses illustrations de la façon dont les minorités nationales ont été réprimées politiquement. Par exemple, lors de l'expansion américaine, les frontières des nouveaux États ont été tracées de façon à ce que les minorités présentes sur le territoire ne puissent former une majorité. Tel était le cas de la population autochtone et hispanophone de la Floride. De plus, l'entrée d'un État dans l'union était souvent retardée jusqu'à ce que la population colonisatrice fût supérieure en nombre à la population native, comme ce fut le cas à Hawaii. Pas étonnant, alors, que d'aucuns aient voulu chercher à dépasser la conception territoriale du fédéralisme.

Le fédéralisme multinational

Ces lacunes du fédéralisme territoriales peuvent être corrigées par la conception multinationale du fédéralisme, laquelle tient compte des différences

---

[78] Kymlicka, *La voie canadienne*, p. 221. Voir aussi John Emerich Edward Dalberg-Acton, Baron Acton, « Nationality », dans *Essays in the History of Liberty : Selected Writings of Lord Acton*, J. Rufus Fears ed., Indianapolis: Liberty*Classics*, 1985, p. 410.
[79] Kymlicka, « Minority Nationalism and Multination Federalism », p. 99.
[80] Kymlicka, *La voie canadienne*, p. 220. Voir aussi Kymlicka, « Minority Nationalism and Multination
Federalism », p. 98. et Watts, *Federal Systems*, pp. 20-21.

ethnonationales présentes sur un territoire donné. Cette conception implique que les divisions territoriales sont faites de façon à assurer que la minorité nationale soit majoritaire dans une unité politique. Cependant, ce n'est là qu'un point de départ de l'autogouvernance de la minorité nationale, car c'est avant toute grâce à la division constitutionnelle des pouvoirs entre les unités fédérales que sont assurées les protections nécessaires à cette minorité.[81]

Plusieurs pays d'Europe font l'objet d'analyses dans les études sur le fédéralisme multinational en raison de leurs caractères multinationaux et de leur adoption d'un système fédéral assurant une gouvernance juste et équitable dans ces pays. La Belgique, la Suisse, l'Espagne, l'ancienne Yougoslavie ont toutes été considérées comme des pays ayant adopté un modèle de fédéralisme asymétrique. Plus récemment, l'Angleterre est devenue l'objet d'études par ceux qui s'intéressent aux États multinationaux du fait que l'Écosse, l'Irlande et le pays de Galles ont tous réussi à obtenir une certaine autonomie par rapport à Londres.[82] Certains croient que la première fédération multinationale fut la Suisse. D'autres, cependant, avancent l'idée que le Canada était le premier État à adopter un modèle fédéral pour accommoder sa diversité culturelle et linguistique.[83] Il est vrai que l'accommodation de la minorité s'est faite de façon plutôt implicite, reflétant ainsi la tradition juridique anglaise de l'époque, mais en réalité, la Loi constitutionnelle de 1867 a été envisagée principalement par le Canada-à-

---

[81] Kymlicka, « Minority Nationalism and Multination Federalism », p. 102.
[82] Il faut préciser que l'association du Royaume-Uni consiste plutôt en une union décentralisée et non une fédération. Néanmoins, l'État démontre certaines caractéristiques du fédéralisme multinational. Voir Michael Keating, « Asymmetrical Government: Multinational States in an Intergrating Europe », dans *Publius*, vol. 29, Winter, 1999, pp. 71-86.
[83] Kymlicka, « Minority Nationalism and Multination Federalism », p. 101 (voir la note 17 en bas de page). Voir aussi Norman, *Negociating Nationalism*, p. 128.

l'extérieur-du-Québec (CEQ)[84] en dépit du fait que le Québec ait pu y gagner certains avantages.[85] À l'appui de cette thèse, notons que le document est semé de références à la couronne britannique, renforçant l'idéal anglais. De plus, le rôle de la population canadienne-française n'est aucunement défini, ce qui la rend sujette à la domination anglophone.[86]

Aujourd'hui, la question du fédéralisme et des États multinationaux a gagné en importance, en particulier au Canada. La minorité nationale se considère typiquement comme un peuple distinct, antérieure même l'État auquel il fait partie, et prétend posséder un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. De plus, parce que son existence précède la création de l'État, la minorité nationale se réserve le droit de se retirer de la fédération si son existence est menacée par la majorité nationale.[87] L'adoption d'un fédéralisme de cette nature permet à une minorité nationale d'exercer l'autonomie qu'elle estime nécessaire à l'intérieur d'un État multinational.

Avant de passer à une analyse plus approfondie du fédéralisme multinational, nous aimerions d'abord présenter les racines conceptuelles de ce modèle de fédéralisme telles qu'elles apparaissent d'abord en Europe, puis en Amérique du Nord.

---

[84] Il faut préciser ici que nous empruntons le terme « Canada-à-l'extérieur-du-Québec » de Charles Taylor. Ce terme englobe toutes les provinces et territoires à l'exception du Québec. Comme Taylor, il nous semble préférable d'utiliser ce terme à la place de « Canada anglais » qui laisse entendre un lien direct avec l'Angleterre ou de « Reste du Canada » qui peut avoir une connotation négative dans la mesure où cela crée impression de deux classes de citoyen, dont l'une au Québec et l'autre dans le reste du pays. Voir Charles Taylor, « Shared and Divergent Values », dans *Reconciling the Solitudes: Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, Guy Laforest ed., Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1993, p. 157.

[85] Guy Laforest, « The Historical and Legal Origins of Asymmetrical Federalism in Canada's Founding Debates: A Brief Interpretive Note », *Asymmetry Series 2005*, IIGR, School of Policy Studies, Queen's University, 2005, p. 5.

[86] Norman, *Negotiating Nationalism*, p. 133.

[87] Kymlicka, « Minority Nationalism and Multination Federalism », pp. 113-114.

Racines conceptuelles du fédéralisme multinational

L'étude de l'accommodement des minorités nationales a pris beaucoup d'ampleur durant les deux dernières décennies. En réalité, l'étude de cet enjeu remonte au début du XX^{e} siècle en Europe. Plus intéressant encore est le fait que le premier examen de l'accommodement des différences en Amérique du Nord nous vient des États-Unis, un État, comme nous l'avons vu, qui s'est particulièrement distingué par son refus de faire une place aux minorités nationales sur son territoire. Commençons cependant par considérer le contexte européen.

L'émergence en Europe

Un des premiers modèles avancés pour permettre l'accommodation des minorités nationales se nomme l'autonomie culturelle nationale (ACN). Il faut noter que l'étude de ce modèle a gagné en popularité ces derniers temps, en grande partie comme piste de solution pour accommoder les minorités de l'Europe de l'Est.[88] Ce modèle avait été élaboré par Karl Renner dans son ouvrage *State and Nation*, publié en 1899. L'auteur croyait que l'État territorial moderne jouait un très grand rôle dans la lutte entre les nations et l'assimilation des minorités, dans la mesure où la majorité au pouvoir, à un moment donné, impose sa volonté, souvent par la force, sur la minorité.[89] En plus de s'objecter à la façon dont la relation entre l'individu et l'État est conceptualisée et institutionnalisée,

---

[88] Will Kymlicka, « Renner and the accommodation of sub-state nationalisms », dans *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Ephraim Nimni ed., London: Routledge, 2005, p. 143.

[89] Karl Renner, « State and Nation », dans *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Ephraim Nimni ed., London: Routledge, 2005, pp. 26, 30.

Renner critiquait aussi le désir des nations de vouloir dominer complètement leur territoire.[90]

Selon Renner, il y a deux perspectives diamétralement opposées pouvant régir l'organisation d'un État. La première, c'est-à-dire la perspective *atomiste*, permet un rapport direct entre l'État et l'individu.[91] En d'autres termes, il n'existe pas dans ce cas d'intermédiaire (par exemple le gouvernement subétatique) entre le gouvernement central et ses citoyens. À l'encontre de ce premier modèle, la perspective *organique* prévoit l'existence ou la création d'un intermédiaire entre l'individu et l'État. Il y a deux sous-principes associés à cette perspective. Selon le premier sous-principe, dit *territorial*, une région administrative peut devenir autonome à la condition de posséder une identité historique propre et d'être composée, de façon prédominante, d'un groupe ethnique en particulier. De plus, ces régions sont reconnues comme constitutionnellement légale et sont souvent liées à une fédération ou une confédération.[92] Le deuxième sous-principe, dit *personnel* ou non territorial, regroupe tous les membres d'un groupe ethnique, peu importe leur lieu de résidence, et forme une entité légalement reconnue; les minorités ethniques, dispersées à l'intérieur d'un État, peuvent détenir des droits différents.[93] Le modèle de Renner penche vers l'organisation *organique* d'un État.

Le modèle de Renner se base sur quatre principes. D'abord, le principe du *nationalisme culturel*. Ce principe est défini comme l'intérêt des membres d'un

---

[90] Geneviève Nootens, « Liberal nationalism and the sovereign territorial ideal », dans *Nations and Nationalism*, vol. 12, 2006, p. 43.
[91] Uri Ra'anan, « Nation and state: order out of chaos », dans *State and Nation in Multi-ethnic Societies*, Uri Ra'anan, Maria Mesner, Keith Armes and Kate Martin eds., Manchester: Manchester University Press, 1991, p.19.
[92] *Ibid.*
[93] *Ibid.*, pp. 19-20.

groupe – ayant une histoire et une culture sociétale commune – à adhérer à leur culture et à faire perdurer cette culture pendant des générations. Ce principe va à l'encontre du nationalisme étatique qui nécessite une culture nationale homogène pour assurer la démocratie. La différence entre le nationalisme étatique et le nationalisme culturel tient à ceci : dans le premier cas, la culture nationale est le moyen de promouvoir les valeurs de l'État tandis que, dans le deuxième cas, les rôles de la culture et de l'État sont inversés.[94] Renner n'a aucune prédilection pour la notion de nationalisme étatique dans ce sens. Renner définit la nation comme étant strictement encadrée de l'extérieur et homogène de l'intérieur. Cependant, la réalité des mariages exogames, du bilinguisme et de l'assimilation générationnelle présente dans les États multinationaux n'entre pas en compte dans la conception rennérienne.[95]

Ensuite, le deuxième principe dans le modèle rennérien est la *déclaration personnelle*. Pour faire partie d'une nation, il suffit que l'individu s'identifie à une nation particulière, et seulement une, pour pouvoir profiter des droits accordés à ce groupe national.[96] De plus, l'individu ne peut changer son affiliation à la suite de son choix. Or, l'approche de Renner se distingue du principe de l'association volontaire d'un citoyen dans la mesure où il n'est pas permis au citoyen d'avoir des allégeances multiples. Paradoxalement, au lieu d'augmenter l'autonomie et la

---

[94] Rainer Bauböck, « Political autonomy or cultural minority rights: A conceptual critique of Renner's model », dans *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Ephraim Nimni ed., London: Routledge, 2005, p. 99. Voir aussi Chaim Gans, *The Limits of Nationalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 7

[95] Bauböck, « Conceptual critique of Renner's model », p. 99.

[96] *Ibid.*, p. 101.

liberté d'un citoyen, le principe de la déclaration personnelle de Renner limite le choix du citoyen en ce qui concerne son affiliation nationale.[97]

Troisièmement, Renner invoque le principe de *juridiction non territoriale*. Ce principe soutient qu'il n'existe pas de liens nécessaires entre la nationalité et un territoire donné. Certes, il est important que la nation puisse protéger sa culture et, du même coup, participer aux institutions politiques de l'État, mais selon Renner, celle-là ne doit pas nécessairement coïncider avec celui-ci.[98] Voilà ce que Renner critique dans son modèle. Selon cet auteur, les communautés nationales peuvent être organisées comme des corporations de droit public dont la juridiction couvre tous les citoyens ayant déclaré une allégeance à leur égard, et ce, en dépit de leur lieu de résidence.[99] Cependant, ce type d'autonomie non territoriale ne peut assurer une protection efficace des minorités nationales concentrées sur un territoire donné.[100] Dans sa critique du modèle de l'ACN, Will Kymlicka explique que celui-ci sert plutôt de supplément à la conception territoriale de la nation. Il soutient que Renner lui-même utilise son modèle comme supplément, car les nations autrichienne et hongroise ont toutes deux un territoire bien défini, et ce n'est que les minorités à l'intérieur de ces territoires qui se soumettent au modèle de l'ACN.[101]

Finalement, il doit avoir présence d'une *symétrie relationnelle* entre les nationalités. Le modèle de Renner propose de transformer l'empire autrichien en

---

[97] *Ibid.*
[98] Nootens, « Sovereign territorial ideal », p. 36.
[99] Bauböck, « Conceptual critique of Renner's model », p. 102.
[100] Will Kymlikca, « Justice and security in the accommodation of minority nationalism », dans *The Politics of Belonging: Nationalism, liberalism and pluralism*, Alain Dieckhoff ed., Oxford: Lexington Books, 2004, p.146.
[101] Kymlicka, « Accommodation of sub-state nationalisms », pp. 140-141.

une fédération de nationalités dans lequel chaque nation devrait posséder les mêmes pouvoirs et aura la même relation avec les institutions centrales. Toujours selon Renner, cette organisation évite le problème de sécession typiquement associé à la conception territoriale, car les nations ne sont autonomes que dans le domaine de la politique culturelle.[102] Par contre, les minorités nationales ne cherchent pas simplement à se faire reconnaître par l'État central, mais cherchent plutôt à obtenir des pouvoirs spéciaux pour leur unité subétatique.

La conception rennérienne offre un premier modèle tenant compte des minorités nationales présentes dans un État multinational. En dépit de sa résurgence, ce modèle s'avère peu convaincant dans le contexte du fédéralisme multinational de l'Ouest, car l'autonomie territoriale s'est révélée être un moyen efficace pour accommoder les minorités nationales.[103] Toutefois, la faiblesse de l'argument de Renner tient au caractère foncièrement linguistique, plutôt que territorial, de la nationalité.[104] Comme nous allons le voir plus loin, la territorialisation d'une nation est le meilleur moyen d'assurer son autodétermination. Passons maintenant à l'émergence nord-américaine du fédéralisme multinational.

L'émergence en Amérique du Nord

La première conception nord-américaine selon laquelle le fédéralisme pouvait être organisé de façon à protéger la diversité présente dans un État découle des années 1950. À cette époque, les études portant sur le fédéralisme se

[102] Bauböck, « Conceptual critique of Renner's model », p. 105.
[103] Kymlicka, « Accommodation of sub-state nationalisms », pp. 139-140.
[104] Bauböck, « Conceptual critique of Renner's model », p. 99.

concentraient sur les aspects légaux et juridiques de ce système politique, notamment en ce qui concerne la problématique de la division des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement. Seule la constitution pouvait assurer que cette division soit respectée.[105]

À ce temps, certains croyaient qu'en s'associant dans une fédération, les unités politiques se dépouilleraient de leur identité individuelle et s'intégreraient à une identité nationale homogène. William Livingston insista quant à lui sur le fait que, au contraire, les unités politiques retenaient leurs identités, sacrifiant au gouvernement central uniquement les pouvoirs et les fonctions nécessaires à l'implantation de l'association fédérale.[106] Cet auteur croit que l'approche légale propre aux études traditionnelles sur le fédéralisme limite la conception qu'on peut se faire de ce système de gouvernance. Selon lui, il existe d'autres problèmes à l'intérieur d'un système fédéral qui nécessitent une approche différente. Il y a plusieurs forces – économiques, sociales, politiques et culturelles – qui sont en jeu dans un système fédéral et qui doivent être examinées.[107]

Toujours selon le même auteur, l'essence du fédéralisme se trouve non pas dans sa structure constitutionnelle ou institutionnelle, mais plutôt dans la société qui la nourrit. Le fédéralisme est donc une fonction des sociétés et non des constitutions. La réalité de la diversité des groupes humains produit une demande pour leur reconnaissance par l'État fédéral. En effet, cette diversité peut engendrer

---

[105] William S. Livingston, « A Note on the Nature of Federalism », dans *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 1, 1952, p. 81. Voir aussi, Charles D. Tarlton, « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », dans *The Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4, 1965, p.861.
[106] Livingston, « Nature of Federalism », p. 81.
[107] *Ibid.*, pp. 84-85.

des regroupements territoriaux et produire la revendication d'une expression autonome des particularités.[108]

> If a society contains territorial groups that are so different from the rest of the society that they require some instrumentality to protect and articulate their particular qualities, then the society is likely to provide some means for the creation on such an instrumentality.[109]

Selon Livingston, plus la société est diversifiée, plus grand sera le besoin d'articuler cette diversité, car celle-ci est souvent source de tensions, et en tant que tensions, elles nécessitent une forme d'auto-expression. Cette demande doit faire face à une contre-demande à l'appui d'une augmentation de l'unité et de l'intégration. Le système fédéral est une forme d'institutionnalisation du compromis entre ces deux forces.[110] La nature d'une société est en évolution constante et, par la suite, les institutions gouvernementales doivent elles aussi évoluer si elles veulent satisfaire aux intérêts de cette société.

Livingston ne recourt pas à la notion d'État multinational ou de fédéralisme asymétrique dans son analyse du fédéralisme. Il faudra attendre une dizaine d'années, durant les années 1960, pour que Charles D. Tarlton, un politologue américain, reprenne certains concepts de Livingston et fasse la distinction entre un *fédéralisme symétrique* (territorial) et un *fédéralisme asymétrique* (multinational). Tarlton définit la notion de symétrie comme la proportion dans laquelle les unités politiques partagent des conditions communes et donc, dans une certaine mesure, les buts du système fédéral en général. Selon cet auteur, l'élément de symétrie dans un système fédéral n'avait pas été

---

[108] *Ibid.*, p. 85.
[109] *Ibid.*, pp. 88-89.
[110] *Ibid.*, p.90.

suffisamment étudié. Idéalement, un système fédéral symétrique serait composé d'unités politiques de tailles, de populations, d'économies, de cultures et d'institutions relativement semblables.[111] De plus, toutes les unités viseraient essentiellement les mêmes buts et auraient les mêmes aspirations que le gouvernement central. Pour ce qui est de la notion de non-symétrie, Tarlton avance qu'elle se réfère à la proportion dans laquelle les unités politiques ne partagent pas de caractéristiques communes. Dans une union fédérale, des facteurs politiques, culturels, économiques et sociaux influencent la relation entre les unités politiques et le système fédéral.[112]

Tarlton comprend l'analyse de Livingston comme l'élaboration d'un modèle de fédéralisme asymétrique, c'est-à-dire un système politique composé d'unités politiques correspondant aux différences présentes dans la société, différences possédant une reconnaissance politique.[113] En revanche, l'auteur croit que, dans un système fédéral de ce type, il serait difficile de trouver des intérêts mutuels parmi les unités politiques. Tarlton précise que « [t]he elements of similarity among component units of a federal system must, if that system is to function at an optimum level of harmony, predominate over existing elements of diversity. »[114] Pour Tarlton, le seul moyen de minimiser les conflits dans un système fédéral asymétrique n'est pas de reconnaître plus de diversité, mais, au contraire, d'augmenter la pression de la coercition et de la coordination par le gouvernement central.

---

[111] Tarlton, « Symmetry and Asymmetry », p. 867.
[112] *Ibid.*, p. 861.
[113] *Ibid.*, pp. 865-866.
[114] *Ibid.*, p. 873.

Livingston et Tarlton évoquent tous les deux la possibilité que la langue et la culture puissent être la base de l'adoption d'un système fédéral, mais n'offrent aucun exemple d'un système possédant cette particularité. Ces deux auteurs portent leur attention sur l'étude du système fédéral américain. Pour eux, les treize États qui ont formé les États-Unis étaient suffisamment divers les uns par rapport aux autres pour adopter un système de gouvernance fédéral.[115] En d'autres mots, les différences entre le Massachusetts et la Pennsylvanie suffisent à ces auteurs pour nécessiter l'adoption d'un système fédéral et de permettre un certain degré d'asymétrie entre les différents États. La question de la diversité, à cette époque, ne se posait pas au niveau du pluralisme culturel, mais plutôt au niveau des particularités régionales.[116] De plus, même si Livingston et Tarlton ne voulaient pas mettre l'accent sur l'aspect de la formalité légale d'un système fédéral, le seul moyen d'assurer une protection des particularités d'un ou de plusieurs unités politiques se faisait par l'entremise de la constitution. L'aspect de la diversité devient alors, malgré la position explicite de ces auteurs, une question de formalisme légal et non simplement de réalité sociale, comme l'entendaient Livingston et Tarlton.

Voilà donc un bref examen des racines du modèle du fédéralisme multinational. Comme cette question est toujours d'actualité aujourd'hui, la prochaine section va s'attardera à l'étude contemporaine de ce sujet.

---

[115] Livingston, « Nature of Federalism », p. 95.
[116] Ferran Requejo, « Political liberalism in multinational states: the legitimacy of plural and asymmetrical federalism », dans *Multinational Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 113.

Conception contemporaine du fédéralisme asymétrique

L'analyse de l'accommodement des minorités nationales s'est grandement approfondie depuis l'époque de Livingston et de Tarlton, et encore plus depuis l'époque de Renner. Aujourd'hui, l'étude du fédéralisme multinational porte sur deux grandes questions : la reconnaissance et l'accommodement de la minorité nationale. Mais avant d'en arriver là, nous aimerions d'abord examiner la justification derrière l'adoption d'un fédéralisme multinational.

Alain-G. Gagnon avance trois justifications normatives du fédéralisme asymétrique. Premièrement, une justification communautarienne qui postule que les citoyens n'agissent pas de façon individuelle et atomisée, mais plutôt par l'entremise de la communauté politique à laquelle ils appartiennent.[117] Dans le cas du Québec, cette justification de l'asymétrie permet une meilleure protection pour une communauté définie par sa langue et par sa culture. Deuxièmement, une justification peut s'appuyer sur le libéralisme classique fondé sur le principe de l'égalité entre les citoyens, mais partant de la notion de l'égalité des résultats plutôt que de l'égalité individuelle.[118] On aura reconnu le principe d'équité. Cette justification renforce l'idée voulant que les unités politiques fédérées puissent légiférer de façon différente et distincte. Troisièmement, le fédéralisme asymétrique peut se justifier par la nécessité de trouver un lieu démocratique élargi capable d'assurer la participation autant de la majorité que de la minorité. Au Canada, le fédéralisme multinational peut renforcer le système démocratique d'un État en encourageant la participation publique dans le processus décisionnel,

[117] Alain-G. Gagnon, Moral foundations of asymmetrical federalism, dans Multinational Democracies, pp. 321, 326.
[118] Gagnon, « Moral foundations », pp. 321-322, 329.

en accommodant les différences entre les deux communautés politiques et en agissant comme contrefort à la légitimation démocratique de l'État. Cela ne peut se faire cependant qu'à l'intérieur d'une démocratie délibérative ayant des communautés culturelles bien définies.[119]

Il importe de faire une distinction entre les unités politiques composées de minorités culturellement distinctes (unités à base nationales) et celles qui reflètent la décision d'une seule communauté nationale de distribuer les pouvoirs (unités à base régionale).[120] Dans un système fédéral composé d'unités à base nationale et d'unités à base régionale, il devient évident qu'il y aura certaines demandes pour l'adoption d'un fédéralisme multinational. Cependant, il est difficile de pouvoir négocier ce type de modèle de fédéralisme parce que la majorité des unités politiques (régionale dans ce cas) ne peuvent accepter que ces unités diffèrent dans leurs pouvoirs et leurs droits.[121]

Un État multinational est un terrain propice au développement de sentiments nationalistes. Dans ce type d'État, les nations minoritaires sont conscientes des différences nationales et parfois de l'incompatibilité des intérêts entre les divers groupes.[122] Si une nation se retrouve à l'intérieur des frontières d'un État singulier, cette nation tentera de satisfaire ses aspirations en luttant pour obtenir le contrôle politique de l'État en entier ou du moins, une portion de celui-ci.[123] Will Kymlicka explique que

---

[119] *Ibid.*, p. 322, 332.
[120] Kymlicka, « Minority Nationalism and Multination Federalism », p. 102.
[121] *Ibid.*, p. 104.
[122] Ra'anan, « Nation and state », p. 7.
[123] *Ibid.*, p.8.

> [l]e droit à l'autonomie gouvernementale [...] renvoie [...] à l'idée qu'il existe plusieurs communautés politiques et qu'on ne peut présupposer que l'autorité de l'État soit prioritaire par rapport à l'autorité des communautés nationales qui le constituent. La démocratie appelle le règne du « peuple », et les minorités nationales affirment qu'il y a plus d'un peuple et chacun d'eux est détenteur du droit de se gouverner lui-même.[124]

Si les minorités nationales possèdent un droit à l'autonomie gouvernementale, comment pouvoir reconnaître et accommoder ce droit dans un État multinational ?

La reconnaissance de la minorité nationale

Wayne Norman identifie sept formes, intrinsèquement liées, de reconnaissance nécessaire pour le maintien de l'unité dans un État multinational.[125] D'abord, la relation entre la majorité et la minorité nationale doit être un partenariat. La majorité doit mettre la minorité sur un pied d'égalité dans la fédération. Cela assure aussi une reconnaissance mutuelle des deux groupes. Deuxièmement, la légitimité de la constitution fédérale dépend de la croyance par la minorité nationale que l'association fédérale s'est faite librement. Dans ce contexte, le partenariat devient volontaire entre les deux groupes. Troisièmement, du point de vue de la majorité, le partenariat volontaire signifie que la minorité et la majorité nationales sont engagées et sont loyales au projet fédéral. Si la minorité veut s'assurer que ses intérêts soient protégés par la majorité, la majorité s'attend inversement qu'elle se montre loyale au projet fédéral. Quatrièmement, la minorité nationale doit s'attendre à ce que la majorité soit engagée à son développement et à son épanouissement. En d'autres mots, la majorité se doit

[124] Kymlicka, *La citoyenneté multiculturelle*, p. 257.
[125] Norman, *Negotiating Nationalism*, pp. 163-167.

d'adopter une attitude anti-assimilationniste. Ce principe permet alors de forger certains liens de confiance entre la majorité et la minorité. Cinquièmement, le moyen le plus facile d'assurer ce sentiment est de donner à la minorité nationale l'autonomie territoriale et les ressources nécessaires à son développement. Nous reviendrons sur ce point dans la prochaine section. Sixièmement, la minorité nationale doit avoir autant d'influence sur la construction de l'identité nationale de ses citoyens que la majorité. Bien que ces projets ne sont généralement pas explicites, les minorités nationales devraient avoir les mêmes outils que la majorité dans ce cas et doivent aussi être soumises aux mêmes contraintes. Finalement, l'identité nationale doit être multiple, c'est-à-dire que l'identité n'est pas fixe et que les projets de construction de la nation ne doivent pas s'imposer les uns aux autres.

Hormis ces sept formes de reconnaissance, il existe aussi deux niveaux de reconnaissance, l'un non constitutionnel et l'autre constitutionnel. La reconnaissance non constitutionnelle peut prendre plusieurs formes, telles que la création d'équipe sportive séparée pour la minorité nationale, mais ne suffit pas à reconnaître les particularités de cette minorité.[126] La reconnaissance constitutionnelle peut aussi prendre plusieurs formes, par exemple l'insertion d'une clause interprétative dans la constitution. C'est cette reconnaissance que la minorité nationale cherche à avoir, mais, comme nous l'avons vu précédemment, cette forme de reconnaissance est la plus difficile à obtenir.[127] Selon Norman, il n'existe aucune forme particulière de reconnaissance pour les minorités qui peut

[126] *Ibid.*, p. 124.
[127] Norman, *Negociating Nationalism*, p. 158.

être identifiée comme la condition première de la justice dans un fédéralisme multinational.[128] Nous y reviendrons plus loin, mais nous sommes d'avis que la reconnaissance non constitutionnelle permet de bâtir la confiance entre la majorité et la minorité et peut mener à une construction nationale qui permette que la minorité soit représentée dans les projets nationaux.

L'accommodement de la minorité

L'accommodation d'une minorité nationale porte généralement sur trois questions : l'autonomie territoriale, la langue de la minorité élevée au statut de langue officielle et le contrôle complet du système d'éducation.[129] Dès l'abord, les limites du territoire d'une minorité nationale doivent être clairement définies afin de pouvoir justifier l'autonomie de la minorité nationale sur un territoire particulier.[130] Soit dit en passant, ce point vient combler une lacune fondamentale du modèle de Renner. Pour les minorités nationales, le fédéralisme est une fédération de peuples. Cette idée fait écho à la conception de Livingston quant à l'importance sociale du fédéralisme. En revanche, pour la majorité nationale, le fédéralisme est une fédération d'unités territoriales.[131]

Le moyen le plus prometteur d'accommoder une minorité nationale est d'adopter un modèle de fédéralisme asymétrique. Le fédéralisme asymétrique renforce le système démocratique d'un État en encourageant la participation publique dans le processus décisionnel, tout en accommodant les différences entre

---

[128] *Ibid.*, p. 161.
[129] Kymlicka, « Justice and security », p. 130.
[130] Kymlicka, *La voie canadienne*, p. 223.
[131] Kymlicka, « Justice and security », p. 106.

les communautés politiques et en devenant un pilier de la légitimité démocratique d'un État fédéral.[132] Cependant, que se passe-t-il lorsque la confiance est absente entre les communautés politiques? Nous allons revenir sur cette question sous peu. Le concept d'asymétrie peut, de façon générale, être défini comme étant un élément d'un système politique complexe dans lequel certaines unités politiques – provinces, États, *Länder*, cantons, etc. – détiennent plus de pouvoir ou plus de responsabilités que les autres unités[133]. Elle peut se présenter de deux façons : dans un cadre constitutionnel ou non constitutionnel.

L'asymétrie constitutionnelle

Il existe plusieurs formes d'asymétrie, mais ce n'est que celles de nature politique et constitutionnelle qui sont de conséquence pour les communautés politiques. Ce qui a le plus de d'importance dans l'exercice du pouvoir à l'intérieur d'une fédération, ce n'est pas la superficie géographique ou la taille de la population, mais plutôt la question du partage de l'autorité.[134] Curieusement, l'autonomie dans un système fédéral asymétrique peut être considérée comme une forme de retrait, au sens où une minorité nationale ayant obtenue le contrôle autonome d'une juridiction particulière n'aurait plus à délibérer de la question au niveau national ou de continuer à persuader la majorité d'adopter des réformes dans cette juridiction.[135] Cependant, ce retrait limite la sphère du débat politique

---

[132] Gagnon, « Moral foundations », p. 332.
[133] Peter M. Leslie, « Asymmetry : Rejected, Conceded, Imposed », dans *À la recherche d'un nouveau contrat politique pour le Canada*, Ottawa : Institut de recherche en politique publique, 1994, pp. 37-38.
[134] Gagnon, « Moral foundations », p. 323.
[135] Norman, *Negotiating Nationalism*, p. 146.

possible entre la minorité et la majorité nationale. Selon Jeremy Webber, une minorité nationale qui ne participe plus au débat politique national cesse de faire partie de l'État.[136]

Il existe trois approches possibles quant à la division des pouvoirs dans un État fédéral. On peut, en premier lieu, augmenter le pouvoir de l'État central, c'est-à-dire réduire l'autonomie régionale des unités politiques. C'est un processus de centralisation. Il est déjà évident que cette approche ne peut fonctionner dans le cas de fédération multinationale. En deuxième lieu, le pouvoir de toutes ou de certaines unités politiques peut être augmenté, ce qui veut dire inversement que le pouvoir de l'État central est réduit dans certaines juridictions. Au Canada, nous pouvons constater que les clauses linguistiques dans le domaine de l'éducation et au parlement fédéral, ainsi que l'utilisation du droit civil par le Québec, s'inscrivent dans cette approche. Finalement, la troisième possibilité consiste à permettre une symétrie *de jure* entre le gouvernement central et les unités politiques, tout en permettant aux unités politiques de choisir de participer ou non à certaines initiatives.[137] Par exemple, au Canada, la section 94A de la Loi constitutionnelle de 1867 permet à n'importe quelle province (bien que ce ne soit que le Québec qui s'en prévale) de se retirer du programme de pension et de créer un programme équivalent.[138] Dans le cas des minorités nationales, ce n'est que les deux dernières approches qui peuvent effectivement leurs êtres utiles. Cependant, au Canada, la troisième approche est essentiellement le *statu quo* dans la mesure

---

[136] Jeremy Webber, *Reimagining Canada: Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution*, Kingston & Montreal : McGill-Queen's University Press, 1994, Chapitre 6.
[137] Watts, *Comparing Federal Systems*, pp. 66-67.
[138] Gouvernement Fédéral, *La Loi constitutionnelle de 1867*, en ligne : http://lois.justice.gc.ca/fr/Const/index.html, [page consultée le 14 février 2007].

où le Québec s'est déjà emparé du droit de retrait à plusieurs reprises. À vrai dire, le Québec cherche toujours à maintenir son autonomie dans ses juridictions provinciales tout en œuvrant pour l'obtention de pouvoirs nécessaires à l'autodétermination telle que le contrôle sur l'immigration ou un veto en matière d'un changement constitutionnel.

Un modèle d'un fédéralisme asymétrique canadien

Plusieurs politologues présentent des modèles pour l'asymétrie constitutionnelle au Canada. Généralement, ce modèle part de l'idée que le Québec ne serait dorénavant plus une province du Canada, mais constituerait une nation autonome et séparée du reste du Canada.[139] Les pouvoirs nécessaires à son développement et à son autonomie y seraient transférés par moyen d'amendement constitutionnel. Cette augmentation du pouvoir du Québec entraîne nécessairement une diminution de l'influence du Québec au niveau fédéral. Autrement dit, le Québec n'aurait plus de représentation au parlement fédéral du fait que l'Assemblée nationale deviendrait le centre politique du Québec. Cependant, même si les deux nouvelles entités politiques sont souveraines, elles ont tout de même certains intérêts communs. Afin de pouvoir maintenir les liens entre le Québec et le CEQ, Philip Resnick propose la création d'un ordre de gouvernement supranational qui légiférerait en matière touchant aux deux entités

[139] Philip Resnick, *Toward a Canada-Québec Union*, Kingston : McGill-Queen's University Press, 1991, p. 115.

souveraines du Canada, notamment en matière économique et de politiques étrangères.[140]

Will Kymlicka revient sur ce modèle, mais consacre une plus grande réflexion sur l'idée de la « nation » au CEQ. Selon l'auteur, pour qu'un modèle de fédéralisme asymétrique de ce type fonctionne, il faudrait que le CEQ se perçoive comme une nation au sens sociologique du terme.[141] Kymlicka croit que le CEQ doit s'éloigner d'une notion pancanadienne pour pouvoir comprendre et accepter la spécificité du Québec. Cependant, cette notion pancanadienne est devenue un trait caractéristique du CEQ et il est difficile, voire impossible, que celui-ci se distancie de cette position.[142] Kymlicka demeure tout à fait pessimiste quant à la transformation identitaire du CEQ. Selon l'auteur, l'identité de la majorité anglophone est trop divergente pour formuler un nationalisme homologue à celui du Québec.[143]

Pour Resnick et pour Kymlicka, l'avantage de l'adoption d'un fédéralisme asymétrique de nature constitutionnel est que le Québec obtiendrait le contrôle de certains pouvoirs présentement sous juridiction fédérale. En raison de ce transfert de pouvoir, le Québec obtiendrait une reconnaissance *de facto* de son caractère distinct. Le modèle présenté ci-dessus remplit les sept critères de reconnaissances de Norman, cependant, Kymlicka et Resnick demeure tout de même pessimiste quant à la réalisation de ce projet.

---

[140] *Ibid.*
[141] Kymlicka, *La voir canadienne*, p. 29
[142] Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire*, Montréal : Les Éditions Boréal, 1999, pp. 64-66.
[143] Kymlicka, *La voie canadienne*, p. 256.

L'asymétrie non constitutionnelle

Typiquement, le débat au Canada est axé sur un arrangement fédéral asymétrique constitutionnel. L'importance de l'asymétrie de nature non constitutionnelle est donc souvent mise de côté. Ce type d'asymétrie n'exige pas de grandes et drastiques réformes constitutionnelles, mais peut tout de même conférer une certaine autonomie à une minorité nationale. Peter Graefe caractérise l'asymétrie non constitutionnelle par la reconnaissance de différences grâce à des ententes administratives plutôt qu'à de grandes réformes constitutionnelles.[144] Nous aimerons préciser que nous n'allons pas nous attarder ici sur ce type d'asymétrie, mais nous y reviendrons plus loin. L'asymétrie administrative permet une gestion différente de certains programmes fédéraux basés sur les particularités de chaque région. Au Canada, ce type d'asymétrie est lié intrinsèquement à une asymétrie fiscale parce que les ententes administratives sont souvent basées sur un transfert monétaire du gouvernement fédéral aux provinces pour le financement de programmes provinciaux.

C'est ce type d'asymétrie qui nous semble mieux en mesure de servir d'outil permettant de bâtir et même de renforcer la confiance entre une minorité et une majorité nationale. La prochaine section tâchera de montrer l'importance des ententes intergouvernementales dans un contexte de fédéralisme asymétrique non constitutionnel, de même que la façon dont celles-ci sont importantes dans le développement d'une relation de confiance dans un État multinational.

---

[144] Peter Graefe, « Les deux fédéralismes canadiens et la question de l'asymétrie », dans *Le fédéralisme, le Québec et les minorités francophones du Canada*, Université d'Ottawa, p. 4. Voir aussi Peter Graefe, « The Scope and Limits of Asymmetry in Recent Social Policy Agreements », dans *Asymmetry Series 2005*, IIGR, School of Policy Studies, Queen's University, p. 2.

La confiance dans un fédéralisme asymétrique

L'adoption d'un fédéralisme asymétrique rend légitime la coexistence de deux projets de construction de la nation (*nation-building*) au sein d'un même État. Cependant, les États multinationaux n'ont pas pu effectivement établir un système fédéral asymétrique capable de bien gérer les multiples identités qui composent l'État. De plus, l'unité demeure une interrogation constante dans un État multinational. Il est donc nécessaire de trouver un autre moyen pour faire fonctionner et collaborer les projets d'édification de la nation.

Daniel Weinstock explique que les auteurs comme Resnick, Kymlicka et autres, négligent l'importance de la confiance dans leur conception de l'État multinational.[145] Pour eux, le seul moyen de maintenir l'unité de l'État canadien passe par la transformation identitaire du CEQ, mais ces auteurs doutent la possibilité d'une telle transformation. Kymlicka va jusqu'à dire que le fédéralisme multinational tel qu'il est envisagé dans le modèle de Resnick mènerait à l'éventuelle sécession de la minorité nationale.[146] Au premier chapitre, nous avons tenté d'explorer le concept de la confiance comme outil permettant le maintien de l'unité dans un État multinational.

Dans le cas canadien, le manque de confiance de la part du CEQ à l'égard du Québec peut être attribué au fait que les demandes pour une décentralisation asymétrique de certains pouvoirs fédéraux au Québec sont perçues comme une menace potentielle à la continuation de la fédération canadienne.[147] Du côté du Québec, la méfiance envers le CEQ découle de la croyance que le gouvernement

---

[145] Weinstock, « Building Trust », pp. 290-291.
[146] Kymlicka, « Alternative to secession? », dans *Theories of Secession*, p. 140.
[147] Gagnon, « Moral foundations », p. 324.

fédéral est incapable de satisfaire et gérer les intérêts de la minorité québécoise au sein de l'État. De même, comment pouvoir bâtir la confiance entre la minorité et la majorité nationale dans un État multinational?

Des mécanismes de construction de la confiance

Afin de pouvoir profiter de tous les avantages du fédéralisme, il faut d'abord accepter la légitimité des partis sécessionnistes et, en conséquence, accepter la possibilité, aussi minime soit-elle, que la sécession puisse avoir lieu. À première vue, cela semble promouvoir la sécession, mais, selon certains, cette légitimation minimise la possibilité de sécession parce la minorité n'est plus dépourvue du droit de choisir si elle veut ou non faire partie de l'association.[148] Voilà une forme de construction de la confiance. Une telle stratégie peut augmenter la confiance de la minorité nationale vis-à-vis des institutions fédérales.

Tel que mentionné, la légitimité du projet sécessionniste d'une minorité nationale est importante pour l'unité d'un État multinational. Un premier mécanisme de construction de confiance avancé récemment par Wayne Norman et Daniel Weinstock préconisent la constitutionnalisation du processus de sécession. Il y a deux conséquences à cette ouverture : premièrement, elle légitime le projet nationaliste d'une minorité nationale et, deuxièmement, elle donne la possibilité à la minorité nationale de rejeter le projet de construction de la nation de la majorité. Cependant, bien que cette idée puisse très bien servir de moyen

[148] Daniel Wienstock, « Constitutionalizing the Right to Secede », dans The *Journal of Political Philosophy*, Vol. 9, No. 2, 2001, p. 202. Voir aussi Norman, *Negotiating Nationalism*, Chap. 6.

pour bâtir la confiance entre la majorité et la minorité nationale, la modification d'une constitution a souvent été source d'instabilité et de non-confiance, comme nous l'avons bien vu au Canada en 1982, entre 1987 et 1990 et en 1992. Nous proposons alors un autre mécanisme, moins drastique, qui peut servir à bâtir la confiance entre une minorité et une majorité nationale qui ne nécessite pas de modification constitutionnelle.

Une autre façon de construire la confiance dans un État multinational consiste à conclure des ententes intergouvernementales. Une entente intergouvernementale peut être définie comme tout accord formel entre le gouvernement central et les unités constitutives d'une fédération ou entre ces dernières.[149] Dans les États multinationaux, les protections de minorités (nationales ou autres) peuvent être assurées par le moyen d'ententes intergouvernementales.

Ce type d'entente a des fonctions diverses. Premièrement, il peut servir à expliciter les rapports entre l'État fédératif et les États fédérés dans la mesure où une entente intergouvernementale permet d'articuler l'exercice des compétences entre les niveaux de gouvernement. Selon Johanne Poirier,

> [l]e principe général de ces ententes est de rationaliser l'exercice de compétences distinctes, mais interreliées, de répartir les responsabilités lorsqu'une compétence est partagée ou concurrente, d'éviter les chevauchements, et, de manière plus générale, de coordonner les politiques publiques de différents membres d'une fédération.[150]

---

[149] Johanne Poirier, « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », *Le fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identité et méthodologie*, Canada : Les Éditions Yvon Blais Inc., 2005, p. 443.
[150] *Ibid.*, p. 446.

Cette fonction établit les responsabilités des niveaux de gouvernements selon les besoins associés à certains domaines.

Deuxièmement, les ententes intergouvernementales possèdent aussi une fonction latente : elles peuvent être utilisées pour éviter de longues modifications constitutionnelles.[151] Par exemple, cette fonction est très utile lors de l'établissement d'une juridiction non prévue dans la constitution actuelle, telles les réserves de pétrole extracôtière au Canada.[152] La fonction est donc de nature « paraconstitutionnelle » parce qu'elle permet de créer certains arrangements fonctionnels en marge de la constitution d'un État. Il importe de préciser que ce genre d'asymétrie peut être unilatéralement abrogé par le gouvernement fédéral et n'implique donc aucune certitude légale, ni aucune pérennité de l'arrangement (dans le cas qui nous intéresse, de la reconnaissance d'une minorité nationale).[153] Conséquemment, une telle entente est subordonnée aux normes constitutionnelles. En revanche, si ce type d'entente est abrogé sans le consentement de la minorité, on peut prévoir des séquelles politiques et un risque éventuel quant à l'unité du pays. L'entente intergouvernementale possède donc une fonction symbolique importante.

Ces ententes peuvent aussi être utilisées pour mettre en œuvre des réformes constitutionnelles, comme ce fut le cas en Espagne. Pour faciliter la progression de la restructuration selon un modèle de fédéralisme asymétrique, des ententes ont été dans ce cas conclues afin de faciliter le transfert des ressources

---

[151] *Ibid.*, p. 442.
[152] *Ibid.*, pp. 447-448.
[153] David Milne, « Exposed to the Glare : Constitutional Camouflage and the Fate of Canada's Federation », dans *À la recherché d'un nouveau contrat politique pour le Canada*, ed. F. Leslie Seidle, Canada: IRPP, 1994, p. 123.

financières aux régions. Ce transfert permit d'aider les communautés autonomes à assumer leurs nouvelles compétences constitutionnelles.[154]

Un autre aspect important à retenir au sujet des ententes intergouvernementales est le suivant : un certain degré d'ambiguïté est essentiel au fonctionnement de ce type d'entente, particulièrement dans le cas de l'État multinational. Cette ambiguïté permet à la fois à la majorité et à la minorité de tirer de l'entente la signification qu'elles désirent.[155]

Fait intéressant, au Canada, la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1985), mieux connu comme la Commission Macdonald, a fait une recommandation pour constitutionnaliser les ententes intergouvernementales.[156] Ce processus peut se faire en deux étapes. Premièrement, l'entente doit être conclue entre les deux ordres de gouvernement. Deuxièmement, à la suite d'une période d'essai et/ou de modification, l'entente peut passer par le processus d'amendement constitutionnel. C'est en suivant ces étapes, par l'entremise d'ententes intergouvernementales que nous croyons que la confiance peut être construite entre une minorité et une majorité nationale.

---

[154] Poirier, « Ententes intergouvernementales », p. 452.
[155] *Ibid.*, p. 450.
[156] Ministre des Approvisionnements et Services Canada, *Rapport : Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, vol. 3, Ottawa : Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1985, pp. 540-541. Watts, *Comparing Federal Systems*, p. 60.

Conclusion

Comme nous l'avons vu, il est très difficile, voire impossible, que la majorité du CEQ accepte la conception du fédéralisme multinationale dans un avenir rapproché. Nous sommes d'avis qu'il faut d'abord établir certaines relations asymétriques, par l'appui d'ententes intergouvernementales, entre le CEQ et le Québec afin de pouvoir construire des liens de confiance entre ces deux entités, favorisant ainsi une unité stable, mais toujours temporaire, au Canada. Aujourd'hui, ces ententes permettent au Québec d'être autonome dans certains domaines et, en même temps, permettent au CEQ de protéger le principe d'égalité des provinces. Revenons au modèle relationnel de la confiance pour un instant. Le CEQ souhaite avoir confiance que le Québec n'abusera pas de l'autonomie accordée par un modèle de fédéralisme multinational. Le Québec, quant à lui, souhaite faire confiance au CEQ qu'il tiendra compte des intérêts des Québécois. Les ententes intergouvernementales, nous semble-t-il, peuvent constituer des laboratoires pour l'examen *in situ* des principes asymétriques.

Dans le prochain chapitre, nous porterons notre attention sur une entente intergouvernementale particulière, soit l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration de 1991. Nous sommes d'avis que cette entente possède les caractéristiques nécessaires permettant le développement de la confiance entre le Québec et le CEQ. De plus, elle nous semble pouvoir constituer un modèle normatif à suivre quant aux ententes intergouvernementales afin de créer des liens de confiances durables entre une minorité et une majorité nationale.

Chapitre 3

L'accord Canada-Québec relatif à l'immigration de 1991 et la construction de la confiance au Canada

> *Quebeckers [...] were convinced – and rightly so, I should add – that some of the provisions of the 1982 Constitution were explicitly intended to curtail some of the constitutional powers Quebec had exercised since 1867 and, on the other hand, to invalidate parts of a language law that a majority of Quebeckers find essential to the very survival of their culture. This is why Quebec's two major political parties, one sovereignist and one federalist, in a near-unanimous Parliament condemned this patriation. In this perspective, the 1982 patriation is still seen in Quebec as a dramatic breach of trust.*[157]
>
> – Lucien Bouchard

Depuis 1867, le degré de confiance entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec a grandement fluctué. Au moment de la Confédération, nous pouvons constater que le degré de confiance entre le CEQ et le Québec était très élevé, car sans confiance le projet de Confédération n'aurait pas été achevé de la manière que nous la connaissons aujourd'hui. Certaines dispositions ont été enchâssées dans la constitution, notamment les questions linguistiques, afin

[157] Lucien Bouchard, « The Sovereignty Option », dans *The Empire Club of Canada Speeches 1993-1994*, Frederic L.R. Jackman, Edward P. Badovinac, Sonia Kaplan eds., Toronto: The Empire Club Foundation, 1994, pp. 90-102.

d'assurer que le Québec puisse avoir confiance dans la prétention du gouvernement fédéral à protéger les intérêts de la minorité francophone au Canada. Comme nous l'avons vu, l'accommodation de la minorité francophone n'était pas d'importance particulière pour la majorité anglophone; de ce fait, peu de temps après l'union, la confiance de la minorité canadienne-française envers le gouvernement fédéral s'est rapidement détériorée.

Le premier épisode qui a contribué à la méfiance du Québec envers le gouvernement fédéral a eu lieu au Manitoba en 1885. À la suite de l'arrestation de Louis Riel, le gouvernement fédéral s'est montré indifférent à l'opinion canadienne-française et, en conséquence, le premier ministre John A. Macdonald n'est pas intervenu pour arrêter l'exécution.[158] La population canadienne-française était furieuse contre le gouvernement fédéral et justement, selon Mason Wade, « [l]'agitation dans le Québec contre l'exécution d'un Canadien français[159] sommairement condamné par un jury et un juge anglais devint une révolution politique. »[160]

Malheureusement, une deuxième crise au Manitoba quelques années plus tard contribua à l'effritement de la confiance entre le CEQ et le Québec. En 1890, cette province étant devenue majoritairement anglophone, le gouvernement

---

[158] Jacques Lacoursière, Jean Provencher et Denis Vaugeois, *Canada/Québec : synthèse historique 1534-2000*, Sillery : Les Éditions de Septentrion, 2001, p. 361.

[159] L'utilisation du terme « candien français » avant les années 1960 fait référence à l'ensemble de la population francophone du Canada, mais centrée au Québec. Pendant les années 1960, le terme à été remplacé par celui de la « minorité québécoise ». Dans le contexte de ce mémoire, nous aimerions préciser que pour toute références antérieures des années 1960, le terme « minorité canadienne française » serait employé et que pour toute références postérieure aux années 1960, le terme « minorité québécoise » serait employé.

[160] Mason Wade, *Les Canadiens français de 1760 à nos jours*, Tome 1, Montréal : Le Cercle du livre de France, 1963, p. 455, cité dans Lacoursière, Provencher et Vaugeois, *Canada/Québec*, p. 361.

provincial réussit à faire passer des motions pour limiter et ensuite éliminer l'enseignement du français au Manitoba ; le programme d'écoles confessionnelles a été aboli sous prétexte qu'il coûtait trop cher à l'État.[161] Dans le but de protéger l'autonomie provinciale, le gouvernement fédéral a choisi de ne pas faire voter une loi réparatrice.[162] Il importe de noter que ce type d'injustice et d'arbitraire au niveau linguistique envers les écoles confessionnelles ne s'est pas limité au Manitoba. Le Nouveau-Brunswick et l'Ontario ont subi des crises semblables en 1871 et 1912 respectivement.[163]

Après l'épisode du Manitoba, deux crises sur la conscription ont servi à augmenter le degré de méfiance quasiment jusqu'au point de rupture. En 1914, le monde a été plongé dans la Grande Guerre. Après trois années de pertes considérables, le premier ministre Robert Borden introduisit au Parlement une motion pour imposer la conscription au Canada. Cette proposition était fortement critiquée par les Canadiens français. Selon eux, le conflit européen ne les concernait pas et le gouvernement fédéral ne devait pas imposer la conscription.[164] En dépit de cela, Borden forma un gouvernement de coalition sans l'appui du chef de l'opposition Wilfred Laurier, et réussit à manipuler la Chambre des communes en sa faveur et la Loi sur le service militaire fut adoptée le 19 août 1917.[165] Par la suite, la Chambre des communes fut polarisée entre francophones et anglophones à Ottawa; au Québec le député J.-N. Francoeur a été

---

[161] Jean-François Cardin et Claude Couture, avec la collaboration de Gratien Allaire, *Histoire du Canada : Espace et différences*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1996, p. 78.
[162] Lacoursière, Provencher et Vaugeois, *Canada/Québec*, pp. 366, 376.
[163] Pour le cas du Nouveau-Brunswick, voir *Ibid.*, pp. 336-337. Pour le cas de l'Ontario, voir Cardin et Couture, *Histoire du Canada*, p. 105.
[164] Cardin et Couture, *Espaces et différences*, p. 108.
[165] *Ibid.*, pp. 108-109.

jusqu'à proposer à l'Assemblée nationale de remettre en question le pacte fédératif.[166] Une situation similaire allait se présenter lors de la Deuxième Guerre mondiale, mais, cette fois-ci, la population canadienne-française en est sortie avec un sentiment vif de trahison.[167]

Au début, l'armée canadienne était composée uniquement de volontaires. Le premier ministre Mackenzie King avait promis, lors des élections de 1940, de ne pas imposer la conscription lors du conflit.[168] Cependant, en 1942, King cède sous la pression du CEQ et du parti Conservateur et demande au pays de libérer le gouvernement de sa promesse lors d'un plébiscite sur la question. En réalité, King n'avait fait cette promesse qu'à la population francophone. Malgré cela, les résultats du plébiscite à l'échelle nationale libérèrent le gouvernement de sa promesse et la conscription entra en vigueur au mois de novembre 1944.[169] Les réclamations du Québec n'ont pas trouvé d'échos au gouvernement fédéral; la confiance entre ces deux groupes était à ce moment très précaire. La population francophone se sentait bafouée par un gouvernement qui avait été élu justement sur une promesse de non-imposition de la conscription lors de la guerre.[170]

Contrairement à ce qui a été enchâssé dans la Loi constitutionnelle de 1867 en matière de protection des droits confessionnels des minorités (article 93) et l'usage du français au niveau fédéral (article 133), la volonté de la majorité anglophone s'imposait sur la minorité francophone.[171] Pourrait-on trouver un

---

[166] Lacoursière Provencher et Vaugeois, *Canada/Québec*, p. 400.
[167] Pour un survol des sentiments au Québec à l'époque voir André Laurendeau, *La crise de la conscription 1942*, Montréal : Les Éditions du jour, 1962.
[168] Lacoursière Provencher et Vaugeois, *Canada/Québec*, p. 433.
[169] Laurendeau, *La crise de la conscription* 1942, p. 119.
[170] Laurendeau, *Crise de la conscription*, pp. 71, 117, 124.
[171] Gouvernement Fédéral, *La Loi constitutionnelle de 1867*.

moyen pour que la population anglophone et francophone coexiste au sein de la fédération canadienne? Ce n'est que vingt ans plus tard, avec l'arrivée de Lester B. Pearson comme premier ministre que le renouvellement de la confiance entre le Québec et le CEQ devint possible.

En 1963, le gouvernement de Pearson a remplacé le gouvernement Conservateur de John Diefenbaker. Durant son mandat, Pearson allait faire de grands pas quant à l'amélioration de la relation entre le Québec et le CEQ. Ses plus grandes initiatives furent la création de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme en 1963 et l'entente sur la régied des rentes en 1965. Si la première avait pour but de satisfaire aux demandes de reconnaissance de la minorité canadienne-française au sein du Canada, la deuxième accordait une autonomie constitutionnellement reconnue au Québec au sein de la fédération. L'époque Pearson était brève, mais les relations entre le CEQ et le Québec se sont alors grandement améliorées.

Cependant, avec l'arrivée de Pierre Trudeau au pouvoir, la confiance entre la minorité et la majorité nationale canadienne a subi ses plus grands chocs. Les politiques linguistiques et multiculturelles de son gouvernement ont servi à miner l'importance du Québec au sein de la fédération canadienne.[172] Alors que Trudeau était au pouvoir, le mouvement souverainiste prenait de l'ampleur au Québec. En 1980, le parti Québécois tenta sa chance au référendum pour obtenir l'autonomie ultime du Québec, mais a perdu par une marge de 60 % pour le NON et de 40 % pour le OUI. Satisfait des résultats référendaires, Trudeau promit des

[172] McRoberts, *Un pays à refaire*, p. 240.

changements à la minorité québécoise.[173] La constitution fut rapatriée en 1982, mais ne contenait aucune reconnaissance de la minorité québécoise. Cet épisode, comme le montre bien la citation de Lucien Bouchard en tête du chapitre, est devenu un moment fatidique entre le Québec et le gouvernement fédéral.

Par la suite, le premier ministre Brian Mulroney tenta, à deux reprises, de réparer les dommages, en termes de confiance, des politiques de Trudeau. Pendant l'épisode de l'Accord du lac Meech (entre 1987 et 1990), les Québécois sentaient de plus en plus que leurs intérêts ne pouvaient être protégés au sein de la fédération canadienne. Deux ans plus tard, l'Accord de Charlottetown a une fois de plus remis en cause la confiance entre le CEQ et le Québec. Tout en se montrant indifférente à la reconnaissance du Québec, cette période a aussi réussi à aliéner l'autre minorité canadienne, celle des Premières nations. Le tout a culminé dans le Référendum de 1995 ou le NON l'a remporté de justesse.[174]

Cependant, l'histoire des rapports entre le Québec et le Canada ne compte pas seulement une trame négative définie par une suite de « trahisons ». En dépit d'un passé indéniablement mouvementé, le gouvernement fédéral et celui du Québec ont trouvé des moyens pour coexister. Depuis la *Révolution tranquille*, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial du Québec ont conclu des ententes intergouvernementales afin de pouvoir reconnaître la spécificité de la minorité québécoise au Canada. Ce type d'entente a permis au Québec d'exercer

---

[173] *Ibid.*, pp. 217-218. Voir aussi Lacoursière Provencher et Vaugeois, *Canada/Québec*, p. 518.
[174] Pour un aperçu de la période de l'Accord du lac Meech jusqu'au référendum de 1995, voir John F. Conway, *Debts to Pay: A Fresh Approach to the Quebec Question*, 2nd ed., Toronto, James Lorimer & Company, 1997.

une plus grande autonomie au sein de la fédération sans toutefois recourir à une modification de la constitution.

Nous pouvons analyser ces ententes comme autant d'outils pour bâtir la confiance et pour maintenir l'unité canadienne. Pour ce faire, nous allons examiner l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains de 1991 (ACQ), qui nous semble en être une illustration insigne. Cette entente est importante pour trois raisons. D'abord, l'ACQ a été conclu pour accommoder les réclamations du Québec au sujet de l'immigration. Deuxièmement, l'ACQ représente une décentralisation importante du pouvoir fédéral vers le Québec. Pour préciser, le gouvernement fédéral s'est retiré de toutes initiatives concernant l'immigration au Québec pour ensuite laisser au gouvernement québécois la gestion du programme. Il faut noter que le domaine de l'immigration était, depuis 1867, un domaine à juridiction partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, mais qu'en général, ce n'était que le gouvernement fédéral qui s'imposait dans le domaine. Troisièmement, l'ACQ possède une caractéristique pseudo-constitutionnelle dans la mesure où elle ne peut être unilatéralement abrogée (article 33) par le gouvernement fédéral ou par le gouvernement du Québec.[175]

Ce chapitre est divisé en quatre sections. Dans la première section, nous allons faire un court survol historique de la politique sur l'immigration au Canada. Dans cette section nous allons nous pencher sur l'évolution de la relation entre le

---

[175] Citoyenneté et Immigration Canada, *Accord Canada-Québec Relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains le 5 février 1991*, en ligne : http://www.cic.gc.ca/FRANCAIS/politiques/fed-prov/quebec-acc.html#I, [page consultée le 8 février 2007]. Nous aimerions souligner que cette l'ACQ se retrouve en annexe à la fin de ce travail.

Québec et le Canada dans ce domaine, ce qui nous permettra de mieux caractériser l'importance de l'ACQ en ce qui a trait à la reconnaissance de la minorité québécoise. Dans la deuxième section, nous allons examiner l'ACQ en profondeur afin de faire ressortir les éléments importants de la relation entre les deux ordres de gouvernements dans le domaine de l'immigration. Cette section montrera jusqu'à quel point l'ACQ crée une asymétrie importante et durable. Dans la troisième section, nous allons revenir sur les stratégies de construction et de réparation de la confiance avancée par Daniel Weinstock ainsi que sur les caractéristiques des ententes intergouvernementales avancées par Johanne Poirier afin de pouvoir déceler les avantages de celles-ci quant à la construction de la confiance au Canada. Dans la dernière section, nous allons tenter d'esquisser un modèle à suivre afin de formuler des ententes intergouvernementales mieux en mesure de servir les intérêts d'une minorité nationale et, en conséquence, augmenter le degré de confiance dans un État multinational.

Historique des politiques relatives à l'immigration

L'article 95 de la Loi constitutionnelle de 1867 a établi que les domaines de l'immigration et de l'agriculture se trouvent sous la juridiction concomitante du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.[176] D'après Reg Whitaker, la raison du partage des pouvoirs est que le Québec, voyant que le gouvernement fédéral était formé majoritairement d'anglophones, voulait s'assurer un rôle de préservation des effectifs démographiques francophones au

[176] Gouvernement Fédéral, *La Loi constitutionnelle de 1867*.

Canada.[177] Pourtant, le gouvernement fédéral avait néanmoins préséance dans la mesure où « [...] toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera incompatible avec aucune des lois du parlement du Canada. »[178] De ce fait, le gouvernement fédéral s'est rapidement imposé dans le domaine de l'immigration, minimisant donc le rôle des provinces et, en conséquence, la capacité du gouvernement du Québec à promouvoir l'aspect français au Canada, tant à l'intérieur de ses frontières qu'à l'extérieur.[179]

À la suite de la *Révolution tranquille*, le gouvernement québécois tenta de trouver sa place dans le domaine de l'immigration. Plusieurs initiatives ont été entreprises par ce gouvernement afin de s'assurer un rôle dans le domaine de l'immigration. En 1965, le gouvernement du Québec crée un service de l'immigration, mais ce n'est qu'en 1968 que le ministère de l'Immigration du Québec est mis sur pied. Son rôle était limité à deux bureaux d'immigration, l'un en France en l'autre en Italie, et à proposer aux nouveaux arrivants quelques services d'accueil, d'assistance sociale et de placement.[180] En 1971, l'entente Lang-Cloutier a prescrit des officiers québécois à cinq bureaux d'immigration canadiens outre-mer. Malgré cette présence physique, le Québec n'avait que peu

---

[177] Reg Whitaker, *La politique canadienne d'immigration depuis la Confédération*, Ottawa: Université York, 1991, p. 4.
[178] Gouvernement Fédéral, *La Loi constitutionnelle de 1867*.
[179] Joseph, Garcea, *Federal-Provincial Relations in Immigration 1971-1991: A Case Study of Asymmetrical Federalism*, Dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy, Departement of Political Science, Carlton University, 1993, p. 101.
[180] Société Radio-Canada, « Le Québec se dote d'un ministère de l'immigration », *Les Archives de Radio-Canada*, dernière mise a jour : 3 novembre 2005, en ligne : http://archives.radio-canada.ca/IDC-017-1869-12445/politique_economie/quebec_ministere-immigration.html, [page consulté le 11 avril 2007].

d'influence sur la sélection de candidats.[181] En 1975, l'entente Andras-Bienvenue donna au Québec un rôle beaucoup plus direct. Les officiers québécois ont depuis participé dans le recrutement et la sélection de candidats pour l'immigration aux bureaux d'immigration canadienne.[182] Le recrutement n'est plus limité à la seule demande d'établissement au Québec, comme en 1971, mais rassemble aussi tous les candidats potentiels pour le Québec. Cependant, la décision finale d'accepter un candidat ou non demeure toujours dans les mains du gouvernement fédéral. Ce n'est qu'en 1978 que le Québec a reçu une autonomie significative en matière de l'immigration.

C'est en 1976 que le gouvernement fédéral a présenté un nouveau projet de loi concernant l'immigration. Entrée en vigueur en 1978, la nouvelle politique sur l'immigration possédait un caractère beaucoup plus libéral et citait que l'immigration avait pour but « d'enrichir [...] le patrimoine culturel du Canada, compte tenu de son caractère fédéral et bilingue [...] »[183] Le gouvernement du Canada et celui du Québec ont conclu l'entente Cullen-Couture la même année afin que le Québec obtienne plus d'autonomie dans le domaine de l'immigration. Le point essentiel de l'entente est la soumission des immigrants à une double évaluation pour l'entrée au Canada. Dans ce cas, le Québec a reçu un droit de veto positif pour la sélection des immigrants indépendants, c'est-à-dire que « [p]our tout requérant indépendant qui n'atteint pas la norme canadienne, mais satisfait

---

[181] *Ibid.*, p. 116

[182] Don J. DeVoretz, Sergiy Pivnenko et Diane Coulombe, « The Immigration Triangle: Québec, Canada and the Rest of the World », dans *Research on Immigration and Integration in the Metropolis: Working Paper Series*, May 2003, p. 3. En ligne : http://www.riim.metropolis.net/Virtual%20Library/2003/wp03-11.pdf, [page consultée le 14 février 2007].

[183] Gouvernement du Canada, *Le projet de loi concernant l'immigration*, Notes explicatives, Main-d'œuvre et Immigration, Novembre 1976, p. 5.

aux normes québécoises, le Canada donnera suite à la sélection positive du Québec sous réserve des exigences statuaires d'admission au Canada. »[184] Essentiellement, un immigrant qui voulait s'établir au Québec devait avoir la permission préalable de cette province.[185]

Reg Whitaker explique qu'un but premier de l'entente Cullen-Couture était d'« [...] enrichir la fibre sociale et culturelle du Canada, compte tenu de son caractère bilingue et fédéral [...] »[186] Le gouvernement fédéral allait, pour une première fois, tenir compte des effectifs francophones en matière d'immigration. Whitaker poursuit en disant que « [l]'accord Cullen-Couture de 1978 prévoyait la concertation dans le choix des immigrants voulant s'établir au Québec ainsi que d'autres actions conjointes sous la surveillance d'un comité mixte de fonctionnaires fédéraux et provinciaux de l'immigration. »[187]

L'entente Cullen-Couture demeura en vigueur jusqu'en 1991 lorsqu'une nouvelle entente a été conclue entre le Québec et le gouvernement fédéral, celle-ci étant plus significative que la dernière.

L'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration

Depuis 1978, le gouvernement du Québec jouissait d'une certaine autonomie dans le domaine de l'immigration. Cependant, celle-ci n'était pas enchâssée dans la Loi constitutionnelle de 1982. En 1987, le premier ministre

---

[184] Gouvernement du Québec, *Résumé de l'entente Cullen-Couture*, Montréal : Ministère de l'immigration, 1978, p. 2.
[185] *Ibid.*
[186] Whitaker, *La politique canadienne d'immigration*, p. 20. Voir aussi Article 3b dans Gouvernement du Canada, *Le projet de loi concernant l'immigration*, p. 5.
[187] *Ibid.*, p. 21.

Brian Mulroney amorça l'épisode de l'Accord du lac Meech afin d'inclure le Québec dans le pacte constitutionnel. Parce que l'immigration figurait dans ses cinq conditions minimales à respecter, le Québec insista pour que ce domaine soit incorporé dans la modification constitutionnelle.[188] En conséquence, l'article 2 de l'Accord constitutionnel de 1987 stipulait que :

> [...]
>
> 2. Dans les meilleurs délais, le gouvernement du Canada conclura avec celui du Québec une entente qui :
>
> (a) incorporera les principes de l'entente Cullen-Couture en ce qui concerne la sélection à l'étranger et au Canada des immigrants indépendants, des visiteurs admis pour soins médicaux, des étudiants et des travailleurs temporaires, et la sélection des réfugiés à l'étranger ainsi que les critères économiques régissant la réunification des familles et les parents aidés;
>
> (b) garantira au Québec, sur le total annuel établi par le gouvernement fédéral pour l'ensemble du Canada, un nombre d'immigrants, y compris les réfugiés, proportionnel à sa part de la population canadienne, avec droit de dépasser ce chiffre de cinq pour cent pour des raisons démographiques;
>
> (c) engagera le Canada à retirer les services – à l'exception de ceux qui sont relatifs à la citoyenneté – de réception et d'intégration, y compris l'intégration linguistique et culturelle, des ressortissants étrangers désireux de s'établir au Québec lorsque des services sont fournis par le Québec, pareil retrait devant s'accompagner d'une juste compensation.
>
> Le gouvernement du Canada et celui du Québec prendront ensuite les mesures nécessaires pour donner, conformément au projet de modification, force de loi à l'entente.[189]
>
> [...]

---

[188] Conway, *Debts to Pay*, pp. 121-122.

[189] Gouvernement du Canada/Bureau du Conseil privé, *Accord constitutionnelle de 1987*, en ligne : http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=F&page=consfile&sub=thehistoryofconstitution&doc=meech_f.htm, [page consultée le 13 mars 2007].

Celui-ci n'a pas pu être ratifié dans le délai de trois ans et la modification à la politique sur l'immigration n'a pas été achevée. En dépit du climat politique hostile de l'époque, une entente a été conclue entre le gouvernement du Québec et celui du Canada en matière de l'immigration en 1991 qui « [...] a accompli dans une large mesure ce qui se serait produit dans le domaine de l'immigration si l'Accord du lac Meech avait été ratifié. »[190]

L'ACQ a effectivement donné au Québec une autonomie quasi complète dans le domaine de l'immigration. La raison pour l'établissement d'un système bifurqué de la gestion de la politique sur l'immigration est qu'au début, celle-ci ne servait que les intérêts du projet national pancanadien. En raison de cette politique, très peu d'immigrants étaient attirés par le Québec.[191] L'asymétrie dans la politique d'immigration est donc devenue nécessaire pour satisfaire le projet de construction de la nation québécoise. Selon Joseph Garcea, la plus grande raison pour laquelle le programme d'immigration peut fonctionner de façon asymétrique est que les deux instances gouvernementales ont pu créer et administrer le système d'une manière efficace. Les fonctionnaires en charge de ce dossier ont donc démontré une prudence et une sagesse remarquable, notamment dans le développement du cadre conjoint dans l'application de la politique sur l'immigration.[192]

Par ailleurs, d'après Garcea, la nature bifurqué de l'ACQ confère au Québec quatre rôles importants et uniques dans le domaine de l'immigration.

---

[190] Margaret Young, *L'immigration : l'Accord Canada-Québec*, Ottawa : Service d'information et de recherche parlementaires, en ligne : http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp252-f.htm, [page consultée le 13 mars 2007]
[191] Garcea, « Bifurcation of the immigration system », p. 4.
[192] *Ibid.*, p. 5.

Premièrement, le gouvernement du Québec joue un rôle particulier dans l'établissement des niveaux d'immigration pour cette province. Les autres provinces du CEQ ne peuvent décider du pourcentage d'immigrants s'établissant dans leurs frontières, exception faite du Manitoba. Nous y reviendrons sous peu. En deuxième lieu, le Québec peut recruter ses immigrants. Depuis 1971, le Québec entreprend des initiatives de recrutement d'immigrants outre-mer et l'ACQ vient donc renforcer cette pratique. Ensuite, le Québec joue un rôle unique dans la sélection d'immigrants de classe indépendante, c'est-à-dire un immigrant qui n'a pas « [...] de parent citoyen canadien ou résident permanent qui puisse ou veuille le servir comme répondant. »[193] Finalement, le Québec joue un rôle unique dans l'administration et la configuration des services d'intégration et d'établissement des immigrants.[194]

Comme nous l'avons vu précédemment, les ententes intergouvernementales sont généralement ouvertes à toutes les provinces afin de protéger le principe de l'égalité de celle-ci. L'Accord du lac Meech possédait une clause qui donnait la possibilité aux autres provinces d'entreprendre des négociations avec le gouvernement fédéral en matière d'immigration.[195] D'après Garcea, la raison pour laquelle les autres provinces n'ont pas fortement critiqué la bifurcation de la juridiction de l'immigration, c'est parce qu'elles acceptaient l'importance symbolique et pratique de ce genre de système dans l'apaisement des sentiments nationalistes du Québec. Cette mesure minimise donc les conflits

[193] Gouvernement du Québec, *Résumé de l'entente Cullen-Couture*, p. 3.
[194] Garcea, « Bifurcation of the immigration system », p. 3.
[195] Gouvernement du Canada/Bureau du Conseil privé, *Accord constitutionnelle de 1987*.

entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois et réduit donc le risque d'indépendance.[196]

En réalité, celles-ci pouvaient toujours s'emparer de plus de contrôle dans ce domaine, mais les provinces du CEQ ont choisi de confier le contrôle de cette juridiction au gouvernement fédéral. Il est intéressant de noter qu'après 1975, le gouvernement fédéral a encouragé les autres provinces à conclure des ententes dans le domaine de l'immigration afin de minimiser l'impact de la nouvelle autonomie du Québec.[197] Cependant, les provinces du CEQ n'étaient pas intéressées à poursuivre de telles ententes. Pendant les années 1980, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont été les seules provinces à conclure des ententes avec le gouvernement fédéral. Ce n'est qu'après 1991 que l'Ontario (2005)[198], la Saskatchewan (1998, 2005), le Manitoba (1996, 2003), la Colombie-Britannique (1998, 2004), l'Île-du-Prince-Édouard (2001) et le Yukon (2001) ont tous établis des accords plus détaillés avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'immigration. Par ailleurs, l'Alberta (2002, 2004), le Nouveau-Brunswick (1999, 2005), Terre-Neuve (1999, 2006) et la Nouvelle-Écosse (2002, 2005) ont aussi conclu des ententes concernant l'immigration, mais centrées sur l'admission des étudiants et sur la main-d'œuvre.[199] Seul le Manitoba a conclu une entente pour s'assurer que son pourcentage d'immigrant demeure

---

[196] Garcea, « Bifurcation of the immigration system », p. 6.
[197] Garcea, *Federal-Provincial Relations in Immigration*, pp 371-372, 378.
[198] Les dates en parenthèse se réfèrent à la première et à la plus récente entente sur l'immigration à la suite de l'ACQ respectivement.
[199] Citoyenneté et Immigration Canada, Ententes et accords fédéraux-provinciaux/territoriaux, http://www.cic.gc.ca/francais/politiques/fedprov.html, [page consultée le 8 février 2007].

proportionnel à son poids démographique au Canada.[200] Ces autres ententes n'étaient pas, toutefois, aussi complètes que celle de l'ACQ, car les provinces du CEQ ne ressentaient pas le besoin d'avoir en main un accord d'une telle envergure pour satisfaire leurs besoins en immigration.

Afin d'illustrer l'importance des rôles discutés ci-dessus ainsi que de faire ressortir les éléments clés de l'ACQ, nous aimerions examiner attentivement certaines sections de cette entente.

La répartition des responsabilités

Les quatre premiers articles de l'ACQ déterminent les rôles et les responsabilités entre le gouvernement fédéral et celui du Québec en matière d'immigration. L'article 1 spécifie que l'ACQ porte uniquement sur la sélection d'immigrants destinés au Québec; les immigrants seront intégrés à la société québécoise et non à la société canadienne.[201] Une telle politique rend donc légitime le projet de construction de la nation québécoise. L'article 2 est d'une importance particulière, car il assure que la proportion démographique de la population francophone du Québec soit renforcée par l'immigration. Le gouvernement du Québec peut, à chaque année, recommander le nombre d'immigrants qu'il désire recevoir.[202] Il ne s'agit pas ici simplement d'établir certaines dispositions au sujet de l'immigration pour le Québec, mais plutôt d'établir un programme viable visant le *maintien* du poids démographique

---

[200] Gouvernement du Canada, *Accord Canada-Manitoba en matière d'immigration de 1996*, en ligne : http://www.cic.gc.ca./francais/politiques/fed-prov/man-can-1996.html, [page consultée le 13 mars 2007].
[201] Citoyenneté et Immigration Canada, *Accord Canada-Québec.*
[202] *Ibid.*

québécois. Plus important encore est le fait que l'ACQ vise « à assurer une intégration des immigrants dans la province respectueuse de *son caractère distinct.* »[203] (Nous soulignons). La reconnaissance du caractère distinct du Québec était un point de litige lors du débat sur l'Accord du lac Meech, et pourtant, l'ACQ reconnaît explicitement que cette province se distingue du reste du pays.

Même si l'ACQ accorde au Québec l'autonomie nécessaire pour augmenter ses effectifs démographiques, l'article 3 affirme que la responsabilité de créer la politique d'immigration canadienne demeure au gouvernement fédéral. L'article 4 définit les responsabilités du gouvernement du Québec en matière de l'intégration des immigrants et des programmes conséquents.[204]

Ces articles explicitent le fait que le Québec est responsable de la sélection et de l'intégration de ses propres immigrants, tout en gardant au gouvernement fédéral une importante autorité dans le domaine. Nous allons cependant voir que même si le gouvernement fédéral a préséance dans la création de la politique sur l'immigration, le Québec détient un droit de veto qui permet à ce dernier d'exercer son propre contrôle. La section qui réglemente la sélection des immigrants destinés au Québec apporte aussi des éléments saillants.

La sélection des immigrants

Les six critères de sélections du gouvernement fédéral sont la scolarité, l'aptitude linguistique, l'expérience de travail, l'âge, l'emploi réservé et

---

[203] *Ibid.*
[204] *Ibid.*

l'adaptabilité du candidat.[205] Les critères de sélection du Québec sont presque identiques, mais, il va de soi que le Québec met l'accent sur l'aptitude linguistique comme critère d'entrée à cette province. L'article 12 est d'une importance capitale parce qu'il donne au Québec un droit de veto positif et négatif quant à la sélection d'immigrants, contrairement à l'entente Cullen-Couture qui ne donnait qu'un veto positif. L'article 12 cite que :

> [...]
>
> 12. Sous réserve des articles 13 à 20 :
>
> > a. Le Québec est seul responsable de la sélection des immigrants à destination de cette province et le Canada est seul responsable de l'admission des immigrants dans cette province
> > b. Le Canada doit admettre tout immigrant à destination du Québec qui satisfait aux critères de sélection du Québec, si cet immigrant n'appartient pas à une catégorie inadmissible selon la loi fédérale.
> > c. Le Canada n'admet pas au Québec un immigrant qui ne satisfait pas aux critères de sélection du Québec.[206]
>
> [...]

Pour ce qui est du veto positif, lorsqu'un candidat reçoit l'approbation du gouvernement québécois, le gouvernement fédéral doit nécessairement l'admettre selon l'article 12b. Dans le cas du veto négatif, seul le Québec est responsable de la sélection des immigrants voulant s'établir sur son territoire, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral ne peut imposer au Québec aucun candidat qui ne satisfait pas aux conditions d'entrée de cette province. En d'autres mots, le gouvernement du Québec refuse l'entrée à tout immigrant qui ne satisfait pas à ses critères d'admission même si celui-ci satisfait à ceux du gouvernement fédéral. Il importe

---

[205] Citoyenneté et Immigration Canada, *Six facteurs de sélection et note de réussite*, Dernière mise à jour : 20 novembre 2006, en ligne : http://www.cic.gc.ca/francais/qualifie/qual-5.html, [page consultée le 16 avril 2007].
[206] *Ibid.*

de préciser que même si le candidat n'est pas accepté pour l'établissement au Québec, il peut tout de même s'établir dans une autre province. Cela évite alors toute tentative, implicite ou explicite par le gouvernement fédéral, de promouvoir le projet national pancanadien par l'entremise de l'immigration. Une fois admis, les nouveaux arrivants doivent s'intégrer à leur société d'accueil. La prochaine section s'attardera à l'autonomie du gouvernement du Québec dans ce domaine.

L'accueil et l'intégration des immigrants

En plus d'être responsable de la sélection des immigrants destinés à son territoire, le Québec s'engage aussi à accueillir et à intégrer ceux-ci à sa culture. La section III fixe la nouvelle autonomie du gouvernement du Québec dans le domaine de la gestion et de l'implémentation de son programme d'immigration pour intégrer les nouveaux arrivés à la culture québécoise. Cette section assure aussi que les immigrants destinés au Québec s'intégreront à la culture québécoise. L'article 24 précise que le gouvernement du Canada se retire de tous les services d'accueil et d'intégration offerts par le gouvernement du Québec. Cela implique que les immigrants peuvent s'intégrer au Québec, mais aussi que ceux-ci peuvent s'intégrer selon les critères du gouvernement québécois. L'article 25 énonce le retrait du gouvernement du Canada dans le domaine d'intégration économique, ce qui laisse supposer que les immigrants destinés au Québec contribueront directement à son économie. Comme dans toutes les ententes intergouvernementales, l'article 26 donne une compensation financière au Québec pour lui permettre d'implémenter ses programmes homologues en matière

d'immigration.[207] Le Québec semble ainsi jouir d'une autonomie prononcée dans le domaine de l'intégration et de l'accueil devant le rôle du gouvernement fédéral. Cependant, ce dernier se réserve le droit de maintenir certains services dans ce domaine.

L'article 28 stipule que le gouvernement fédéral demeure la seule autorité ayant droit d'attribuer la citoyenneté canadienne à un immigrant. Cela fait en sorte que les immigrants deviennent des citoyens canadiens même s'il s'intègre à la société québécoise. Bien que le gouvernement québécois soit responsable de l'intégration de ses immigrants, l'article 29 précise que le gouvernement fédéral maintient toujours sa responsabilité dans les services relatifs au multiculturalisme et la promotion du patrimoine canadien.

La protection de l'asymétrie

Une entente intergouvernementale est généralement de nature temporaire et peut être abrogée selon la volonté du gouvernement fédéral. La section IV spécifie deux conventions : une de coopération dans l'implémentation et la gestion de l'ACQ et l'autre de non-abrogation unilatérale par le gouvernement fédéral. L'article 30 maintient une responsabilité connexe quant à l'établissement de l'ACQ. Les deux gouvernements sont autonomes dans la mise en place de l'accord. L'article 31 précise que le gouvernement fédéral doit consulter le gouvernement du Québec avant de modifier les lois et les règlements sur l'immigration et vice versa. L'article 2 de l'annexe A a permis de mettre sur pied un comité mixte pour assurer le bon fonctionnement et l'harmonisation des deux

[207] Citoyenneté et Immigration Canada, *Accord Canada-Québec.*

bureaux d'immigration. Bien qu'autonomes dans leurs domaines respectifs, les deux ordres de gouvernement maintiennent une concertation étroite en vue de l'établissement et le bon fonctionnement de l'ACQ. La coopération dans le domaine de l'immigration sert aussi à l'amélioration des deux programmes d'après les expériences respectives des deux gouvernements.

L'article 33 a la particularité de ne pas permettre une abrogation unilatérale. Il stipule que « [l]e présent Accord peut être réouvert à la demande d'une des parties, avec un préavis d'au moins six mois. À défaut d'accord sur sa modification, il continue de s'appliquer. »[208] Ce type de prévision ne se retrouve nulle part ailleurs dans les autres ententes intergouvernementales, exception faite de l'entente sur la régie des rentes en raison du fait qu'elle est enchâssée dans la Loi constitutionnelle de 1867. Il donne une nature quasi constitutionnelle à l'ACQ et maintient l'autonomie du gouvernement du Québec. Cet article permet d'éviter une impasse entre les deux ordres de gouvernement si jamais l'ACQ doit être modifié ; l'accord demeure en vigueur même si les deux parties ne s'entendent pas sur sa modification. Cependant, Margaret Young note qu'il « reste à savoir ce qui se produirait si, à un moment donné, une des deux parties n'était pas satisfait de l'Accord et qu'il soit impossible de s'entendre. »[209]

La nature asymétrique de l'ACQ sert à la fois les intérêts du gouvernement fédéral et ceux du Québec. Si le gouvernement québécois possède une grande autonomie dans la sélection d'immigrants destinés à cette province, le gouvernement fédéral n'en demeure pas moins l'autorité centrale dans

---

[208] *Ibid.*
[209] Young, *L'immigration : l'Accord Canada-Québec.*

l'établissement de la politique sur l'immigration. En plus de sa nature asymétrique, l'ACQ a le mérite de maintenir la relation de confiance entre les deux gouvernements.

L'ACQ et la construction de la confiance

En général, le gouvernement fédéral s'est montré méfiant envers celui du Québec parce qu'il croyait qu'en accordant à ce dernier plus d'autonomie au sein de la fédération, la possibilité de sécession s'amplifiait. Pour ce qui est du gouvernement du Québec, celui-ci s'est méfié du gouvernement fédéral pour deux raisons : premièrement, ce dernier a souvent agi de façon défavorable à l'égard de la minorité québécoise ; deuxièmement, le gouvernement fédéral n'était pas en mesure d'accorder une reconnaissance satisfaisante à celle-ci. Comme l'ACQ devait satisfaire aux deux groupes, il importe d'examiner les aspects qui visent à minimiser la méfiance entre ces deux gouvernements.

Au premier chapitre, nous avons examiné trois types de stratégies qui peuvent servir à construire ou à réparer la confiance entre une minorité et une majorité nationale. Pour y revenir brièvement, le premier type cherche à modifier l'attitude d'un acteur par rapport aux motivations d'un autre (*stratégie dirigée vers celui qui fait confiance*). Le deuxième type cherche à modifier les motivations d'un groupe envers un acteur méfiant (*stratégie dirigée envers celui en qui nous faisons confiance*). Le troisième type cherche à éliminer ou remplacer un aspect d'une relation qui est la source de la méfiance (*stratégie dirigée envers*

un objet).[210] Selon nous, l'ACQ est composé d'éléments du premier et du troisième type de stratégies.

La stratégie dirigée envers celui qui fait confiance

Trois aspects de l'ACQ tombent sous cette stratégie. D'abord, pour le gouvernement fédéral, le risque de faire confiance au gouvernement du Québec découle de la perception que chaque nouveau pouvoir attribué au Québec augmente la possibilité de sécession. C'est pourquoi l'ACQ n'est pas enchâssé dans la constitution, mais consiste uniquement en une entente intergouvernementale. Bien que ce soit l'Accord du lac Meech (1987) qui ait donné naissance à l'ACQ, l'usage des mots employé y est parfaitement étudié; l'utilisation du mot « garantie » n'a pas été retenue excluant ainsi toute équivoque de nature constitutionnelle.[211] Ces caractéristiques permettent donc au gouvernement fédéral de faire confiance au gouvernement du Québec en matière d'immigration en raison du fait que l'entente ne change aucunement l'équilibre constitutionnel. Cependant, l'article 2 retient l'usage de l'expression « caractère distinct » comme le faisait l'Accord du lac Meech. Même si le CEQ ne voulait pas accorder cette reconnaissance au Québec, l'ACQ a tout de même réussi à donner au Québec, du moins symboliquement, la reconnaissance qui aura été accordée par l'Accord du lac Meech.

En plus de son caractère non constitutionnel, l'ACQ assure que le gouvernement fédéral maintienne son pouvoir à trois égards. Premièrement, bien

---

[210] Weinstock, « Building Trust », pp. 300-304.
[211] Young, *L'immigration : l'Accord Canada-Québec*

que le Québec puisse administrer son programme d'immigration, l'article 3 stipule que le gouvernement fédéral est toujours responsable d'établir les normes et les conditions d'immigration au Canada. Ensuite, le gouvernement fédéral demeure la seule autorité capable de confier la citoyenneté à un immigrant. Les nouveaux arrivants établis au Québec deviennent alors des citoyens canadiens et non québécois. Finalement, le gouvernement fédéral demeure le seul responsable en ce qui à trait à l'admission des réfugier.

Ensuite, dans certaines circonstances, il est nécessaire d'assurer à la minorité la possibilité de surveiller les actions de la majorité. L'article 4 de l'annexe C donne au Québec la possibilité de visiter les bureaux d'immigration outre-mer n'ayant aucun représentant québécois, c'est-à-dire que, « [l]e personnel du Québec pourra, avec l'agrément du chef de mission, visiter périodiquement ou occasionnellement les services d'immigration du Canada situés dans des villes où le Québec n'est pas représenté en permanence. »[212] Cette clause revient à ce qu'Arend Lijphart décrivait relativement à une participation assurée de la minorité au sein des juridictions fédérales.[213] Même si ce n'est pas exprimé de façon explicite, une telle disposition permet aux représentants du Québec de s'assurer, là où ils ne sont pas présents, que le gouvernement fédéral agit dans les intérêts de ce premier.

Finalement, l'ACQ assure que le gouvernement du Québec et ceux du CEQ sont libres d'entreprendre leurs propres initiatives dans le domaine de l'immigration. À l'annexe A, il est exigé de faire parvenir aux gouvernements

---

[212] Citoyenneté et Immigration Canada, *Accord Canada-Québec.*
[213] Lijphard, *Democracy in Plural Societies*, p. 31.

respectifs tous les changements apportés à la politique d'immigration.[214] Cela permet non seulement le maintien d'un lien entre les deux gouvernements dans ce domaine, mais permet aussi à ceux-ci de s'assurer que les changements apportés à la politique d'immigration ne pourront nuire ni à l'un ni à l'autre. De plus, la clause de non-abrogation unilatérale impose un dialogue entre les deux parties si l'un ou l'autre désire apporter des modifications à l'ACQ. Cet accord donne aux deux gouvernements des rôles indépendants, mais ils demeurent liés par l'entremise de ces conditions de coopération.

Il nous semble que l'aspect le plus important à retenir de l'ACQ en ce qui concerne la construction de la confiance est sa clause de non-abrogation unilatérale. Il faut dire que le gouvernement du Québec s'est souvent montré réticent par rapport aux ententes intergouvernementales, et ce, du fait que ce type d'entente n'offre aucune protection constitutionnelle. L'article 33 confère une certaine permanence à l'ACQ. Bien que celui-ci ne soit pas de nature constitutionnelle, il donne à la minorité québécoise une protection dans un domaine qui lui permet de promouvoir son projet de construction nationale.

La stratégie dirigée envers un objet

Le domaine de l'immigration a été une source de méfiance pour la minorité québécoise. La source de cette méfiance est que le gouvernement fédéral a utilisé son pouvoir, soit directement ou indirectement, afin de promouvoir le projet national pancanadien. Nous avons vu précédemment que l'entente Cullen-Couture a donné au Québec l'autonomie nécessaire pour sélectionner ses propres

[214] Citoyenneté et Immigration Canada, *Accord Canada-Québec.*

immigrants. En plus d'élargir son rôle dans la sélection des immigrants, l'ACQ allait plus loin et donna au Québec une autonomie complète dans l'établissement et la gestion des programmes d'accueil et d'intégration. En se déchargeant de certains aspects de ce domaine en 1978 puis en 1991, le gouvernement fédéral a mis fin aux ambiguïtés de confiance et s'est appliqué à forger un nouveau lien avec le gouvernement du Québec capable de promouvoir la confiance entre ces deux.

Avant de conclure, nous aimerions proposer une formulation d'ententes intergouvernementales, capable de servir d'outil à la construction de la confiance, tant au Canada que dans les autres États multinationaux.

Modèle d'une entente intergouvernementale

Une entente intergouvernementale doit être composée de quatre éléments pour que la confiance entre une minorité et une majorité nationale puisse se développer. Premièrement, la répartition des rôles doit être clairement définie et explicite entre les deux gouvernements. Cela minimise tout chevauchement possible qui peut nuire à la relation de confiance.

Deuxièmement, l'interprétation de l'entente doit être suffisamment ambiguë pour permettre aux deux groupes d'en tirer des interprétations satisfaisant leurs propres intérêts. Johanne Poirier explique qu'« une entente intergouvernementale peut être rédigée de façon ambiguë afin de réaliser une collaboration dans un domaine de politiques publiques particulier, tout en permettant aux signataires d'adhérer à des interprétations distinctes de la situation

constitutionnelle ».[215] À première vue, il peut sembler paradoxal que l'entente soit à la fois explicite et ambiguë. Cependant, ces deux caractéristiques permettent d'abord à la minorité nationale d'obtenir l'autonomie désirée dans un domaine quelconque et ensuite, permettent tant à la majorité qu'à la minorité de tirer profit de l'entente, dans la mesure où chaque acteur a l'impression que l'entente satisfait à ses propres intérêts.

Troisièmement, l'entente doit aussi assumer une fonction « paraconstitutionnelle », c'est-à-dire que l'entente doit permettre d'éviter une modification constitutionnelle quelque soit l'importance du rôle accordé à la minorité. Nous avons vu que la majorité est souvent réticente par rapport à la reconnaissance de la minorité dans un État multinational. Cette caractéristique permet alors de confier à la minorité nationale une autonomie importante tout en protégeant la constitution.

Finalement, l'entente doit être de nature pseudo-constitutionnelle. Étant donné que la majorité n'est généralement pas portée à accepter une reconnaissance au niveau constitutionnel, l'entente doit avoir une portée assez large et permanente afin de satisfaire aux désirs de la minorité nationale. Cette minorité se sent plus en sécurité à l'intérieur de l'État multinational si l'autonomie gagnée ne peut être abrogée de façon unilatérale. Il faut dire que même si la minorité cherche toujours une reconnaissance au niveau constitutionnel, l'incorporation d'une clause de non-abrogation unilatérale s'approche de ce but.

---

[215] Poirier, « Ententes intergouvernementales », p. 450.

Conclusion

Depuis 1971, aucune entente relative à l'immigration autre que l'ACQ n'a été aussi loin pour garantir l'autonomie du gouvernement du Québec dans ce domaine. Le Québec joue un rôle déterminant dans la sélection des immigrants destinés à cette province, rôle qui n'a pas d'équivalent dans les autres provinces du CEQ. En même temps, le gouvernement fédéral maintient un pouvoir important, notamment en matière de la citoyenneté.

L'ACQ contient aussi des éléments importants qui viennent modifier la perception des deux acteurs concernés. Le gouvernement du Québec peut faire confiance à celui du CEQ, car ce dernier lui permet d'exercer une autonomie importante. Inversement, le gouvernement du CEQ joue toujours un rôle central dans le domaine de l'immigration, protégeant ainsi l'unité du pays. En plus de confier de l'autonomie au gouvernement du Québec, nous croyons que les caractéristiques de l'ACQ exploré dans ce chapitre peuvent servir de modèle pour construire et maintenir des liens de confiance entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec.

Les épisodes de l'Accord de Charlottetown et du Référendum de 1995 ont servi à effriter la confiance entre ces deux acteurs. La signification de l'ACQ a été minimisée en raison de ce climat politique hostile. De ce fait, depuis 1991, aucune entente intergouvernementale n'a été aussi loin pour protéger les intérêts de la minorité nationale québécoise.

Conclusion

Ce travail portant sur la question de la confiance politique s'est concentré avant tout sur l'examen de l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration de 1991. Cependant, cet accord n'est pas la seule entente intergouvernementale ayant servi à maintenir et construire les liens de confiance entre le gouvernement fédéral et celui de Québec. Il en existe plusieurs que nous ne pouvons pas, dans le cadre limité de ce mémoire, aborder de façon approfondie. Permettons-nous cependant, pour conclure, d'en souligner deux qui méritent particulièrement de retenir notre attention: l'établissement des régimes des pensions du Canada et du Québec en 1965 et l'entente sur la santé de 2004.

Pendant les années 1960, les enjeux sociaux dominaient la scène politique, tant à Ottawa qu'au Québec. Le gouvernement fédéral a mis en place plusieurs programmes dont l'un d'entre eux était un programme de pension national. Le premier ministre Pearson, voulant accommoder le Québec, accepta que ce dernier se retire de l'initiative fédérale pour ensuite formuler son propre programme.[216] L'établissement du régime des pensions du Québec est significatif puisqu'il a mené à un amendement constitutionnel (Article 94A de la Loi constitutionnelle de 1867).[217] L'asymétrie est ici, pour une première fois, constitutionnellement reconnue, cependant, comme toujours, elle s'avère disponible à toutes les provinces. En ce qui a trait à la confiance, d'un côté, cette entente a étayé, au Québec, la croyance selon laquelle le gouvernement fédéral pouvait effectivement

[216] Cardin et Couture, *Espaces et différences*, p. 151.
[217] Gouvernement Fédéral, *La Loi constitutionnelle de 1867*.

tenir compte de sa spécificité. De l'autre côté, les provinces du CEQ étaient aussi satisfaites puisque l'asymétrie était disponible à l'ensemble des provinces. Passons maintenant à la deuxième entente.

En septembre 2004, la réunion des premiers ministres du Canada pour discuter du système de santé aboutit à la décision d'injecter 41 milliards de dollars dans ce secteur. [218] Les provinces ont réussi à extraire plus de financement que prévu du gouvernement fédéral, mais c'est le Québec qui semble avoir su véritablement tirer son épingle du jeu. Dans ce contexte, nous pouvons conclure en deux points importants. Premièrement, le document rendait explicite le fait qu'un « [...] fédéralisme asymétrique permet l'établissement d'ententes particulières avec n'importe quelles provinces [...] » ce qui rend légitime la quête d'une certaine autonomie du Québec au sein du Canada.[219] Cependant, cette asymétrie est disponible à l'ensemble des provinces, assurant de ce fait une certaine symétrie qui ne mine pas, alors, le principe d'égalité des provinces. Quoi qu'il en soit, le Québec, exerce un certain degré d'autonomie administrative dans le domaine de la santé par rapport aux autres provinces. Malgré la protection du principe de l'égalité des provinces, l'entente sur la santé est d'importance particulière parce que pour la première fois, l'utilisation du terme « fédéralisme asymétrique » est formellement reconnue, tant par les autres provinces que par le gouvernement fédéral.

---

[218] Santé Canada, *Rencontre des premiers ministres sur les soins de santé : Un plan décennal pour consolider les soins de santé*, 16 septembre 2004, en ligne : http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/delivery-prestation/fptcollab/2004-fmm-rpm/index_f.html, [page consultée le 29 mars 2007].
[219] *Ibid.*

Deuxièmement, le Québec s'est montré solidaire envers les autres provinces en supportant l'entente fédérale, tout en s'assurant de son autonomie dans le cadre de l'entente, en signant à la fois l'entente sur la santé 2004 et l'entente bilatérale séparée.[220] Étant donné cette double signature, le gouvernement du Québec peut faire confiance au gouvernement fédéral qu'il tiendra compte de ses intérêts et deuxièmement, le CEQ peut faire confiance au Québec qu'il cherchera à demeurer solidaire envers le CEQ. Du côté du CEQ, il était essentiel que cette asymétrie soit disponible à tous, car, en raison du fait que l'égalité des provinces est un principe inaliénable du CEQ, celui-ci peut effectivement faire confiance au gouvernement fédéral de ne pas miner ce concept. Comme nous l'avons déjà mentionné, il est essentiel qu'une relation de confiance soit réciproque pour qu'elle puisse être bien développée et renforcée.

L'importance de la confiance comme une source d'unité nationale dans le contexte d'un État multinational est un sujet qui n'a pas engendré un très grand nombre d'étude. Ce mémoire a tenté de répondre à trois questions : 1. Est-ce que la construction de la confiance doit précéder la construction de la nation dans un État multinational? 2. Est-ce que cette confiance doit nécessairement être réciproque? 3. Existe-t-il un moyen par lequel la confiance peut être créée ou réparée dans un État multinational? Afin de répondre à ces questions, nous avons examiné en détail le concept de la confiance dans un contexte politique (chapitre 1), l'importance de l'asymétrie non constitutionnelle à l'intérieur d'un fédéralisme

---

[220] Santé Canada, « Fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec », 15 septembre 2004, en ligne : http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/delivery-prestation/fptcollab/2004-fmm-rpm/bg-fi_quebec_f.html, [page consultée le 29 mars 2007].

multinational (chapitre 2) et l'utilisation d'une entente intergouvernementale comme outil de construction de la confiance (chapitre 3).

Dans le premier chapitre, nous avons tenté de définir le concept de la confiance dans le contexte politique d'un État multinational. Grâce à cette définition, nous avons vu d'une part que le rôle, la réputation et la réciprocité des acteurs impliqués dans une relation de confiance affectent la viabilité de celle-ci. D'autres parts, la majorité nationale évite souvent de tenir compte des intérêts de la minorité en espérant que celle-ci s'intègre à l'identité nationale de la majorité. Une telle attitude ne fait qu'aggraver les tensions entre les deux groupes. Pourtant, une fois une relation de confiance établie entre une minorité et une majorité nationale, deux ou plusieurs projets de construction de la nation peuvent coexister. La construction de la confiance doit cependant se faire de façon parallèle au projet de construction de la nation, sinon la minorité risque de se faire aliéner par la majorité. Suivant cette logique, Daniel Weinstock a avancé un modèle stratégique permettant de réparer et de créer la confiance entre une majorité et une minorité nationale.

Au deuxième chapitre, nous avons centré notre étude sur l'examen du fédéralisme asymétrique développé en Europe et en Amérique du Nord. Dans le contexte du fédéralisme multinational, l'étude de l'asymétrie non constitutionnelle est souvent mise de côté. Ce type d'asymétrie se manifeste généralement par l'entremise d'ententes intergouvernementales. En replaçant l'accent sur ce type d'asymétrie, nous avons constaté que dans certains contextes, celle-ci peut s'avérer très efficace pour donner un certain degré d'autonomie à une

minorité nationale et servir à établir de meilleures relations entre une majorité et une minorité nationale. Poussé à la limite, nous croyons que ce type d'entente peut aller jusqu'à faciliter le développement d'une asymétrie au niveau constitutionnel dans un État multinational à condition que l'entente respecte les conditions d'ambiguïté et de la division des pouvoirs.

Au troisième chapitre, nous avons porté notre attention sur l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration de 1991, entente qui a donné au Québec une autonomie importante dans ce domaine, en dépit d'un climat politique hostile. L'aspect le plus important que nous avons retenu de cette entente est le fait qu'elle ne peut être unilatéralement abrogée par le gouvernement fédéral. Les caractéristiques de l'ACQ peuvent constituer d'un modèle normatif d'ententes intergouvernementales capables de construire et maintenir la confiance au Canada, cependant aucune entente n'a pu, à ce jour, répliquer les prévisions incorporées dans l'ACQ. Conçus de cette manière, nous demeurons d'avis que les ententes intergouvernementales peuvent effectivement former le germe d'une modification constitutionnelle ayant pour but l'accommodation d'une minorité nationale tant au Canada qu'ailleurs. Par contre, il demeure toujours évident que même si une entente intergouvernementale est capable de confier l'autonomie nécessaire à une minorité nationale, l'entente ne produit toujours pas une reconnaissance constitutionnelle.

La reconnaissance de la minorité nationale québécoise progresse lentement. Le gouvernement fédéral évite toujours de porter son attention sur la reconnaissance constitutionnelle du Québec, mais poursuit une politique

d'ententes administratives conduisant aux mêmes fins. En 2006, le premier ministre Stephen Harper a aussi fait passer une motion au parlement pour la reconnaissance du Québec.[221] Celle-ci utilisait un langage plus significatif que celle de Jean Chrétien en 1995, mais l'exercice ne consistait encore une fois qu'en une action juridiquement vide. Quoi qu'il en soit, le Québec a tout de même été en mesure d'obtenir un plus haut degré de reconnaissance qu'auparavant. Nous avons vu que pour qu'une relation de confiance puisse se développer, il est nécessaire d'avoir un certain montant de confiance préexistant.[222] En dépit de la relation difficile et mouvementée entre le CEQ et le Québec, ces deux acteurs ont toujours été capables de maintenir un certain degré de confiance l'un envers l'autre. Si ce n'était pas le cas, aucune entente intergouvernementale n'aurait pas pu être forgée. Pis encore, l'unité du pays aurait été disloquée il y longtemps. Il reste à voir cependant, si cette relation de confiance peut être développée au point d'accorder au Québec une reconnaissance constitutionnellement reconnue.

---

[221] Société Radio-Canada, *Nation québécoise : Stephen Harper se jette dans la mêlée*, mercredi 22 novembre 2006, en ligne : http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2006/11/22/002-Harper-nation-Quebec.shtml, [page consultée le 29 mars 2007].
[222] Baier, « Sustaining Trust », p. 177.

Annexe

Accord Canada-Québec

Relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains
le 5 février 1991

Table des matières

Préambule

I. Les niveaux d'immigration
II. Admission et sélection
III. Accueil et intégration
IV. Dispositions diverses

I. Annexe A - Modalités de mise en œuvre
II. Annexe B - Compensation
III. Annexe C - Modalités relatives à la présence des agents du Québec à l'étranger
IV. Annexe D - Programme des immigrants investisseurs
V. Lettre d'entente
VI. Annexe à la Lettre d'entente

Accord

ENTRE

LE GOUVERNEMENT DU CANADA, représenté par Madame Barbara McDougall, ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada; (ci-après appelé le "Canada")
D'UNE PART

ET

LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, représenté par Madame Monique Gagnon-Tremblay, ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration et Vice-Présidente du Conseil du Trésor et Monsieur Gil Rémillard, ministre de la Justice et ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes; (ci-après appelé le "Québec")
D'AUTRE PART

CONSIDÉRANT l'article 95 de la Loi constitutionnelle de 1867;

CONSIDÉRANT que le Parlement du Canada et la législature du Québec ont légiféré en matière d'immigration;

CONSIDÉRANT que le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Québec ont conclu, le 20 février 1978, une Entente portant sur la collaboration en matière d'immigration et sur la sélection des ressortissants étrangers qui souhaitent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire, (ci-après désignée Entente Couture-Cullen);

CONSIDÉRANT la volonté du Gouvernement du Canada et du Gouvernement du Québec de conclure une nouvelle entente, inspirée de l'Entente Couture-Cullen, pour fournir au Québec de nouveaux moyens de préserver son poids démographique au sein du Canada, et d'assurer dans la province une intégration des immigrants respectueuse du caractère distinct de la société québécoise;

CONSIDÉRANT que la loi fédérale sur l'immigration préconise, entre autres choses, la consolidation et l'enrichissement du patrimoine culture et social du Canada, compte tenu de son caractère fédéral et bilingue;

CONSIDÉRANT l'importance que revêt la réunification des familles pour le Canada et le Québec, ainsi que le désir de chacune des deux parties d'assumer sa part de responsabilité en matière d'accueil humanitaire, notamment envers les réfugies et les personnes en situation semblable;

CONSIDÉRANT qua la Charte canadienne des droits et libertés garantit la liberté d'établissement à toute personne ayant le statut de résident permanent au Canada et garantit à tous la même protection et le même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination;

LES PARTIES CONVIENNENT de l'Accord suivant pour déterminer leurs secteurs d'activité respectifs touchant les immigrants et les aubains en vue de répondre aux besoins et à la situation particulière du Québec.

1. Le présent Accord traite de la sélection des personnes qui souhaitent s'établir au Québec à titre permanent ou temporaire, de leur admission au Canada, de leur intégration à la société québécoise et de la détermination des niveaux d'immigration à destination du Québec.

2. Le présent Accord vise, entre autres, à préserver le poids démographique du Québec au sein du Canada et à assurer une intégration des immigrants dans la province respectueuse de son caractère distinct.

3. Le Canada détermine les normes et objectifs nationaux relatifs à l'immigration, est responsable de l'admission des immigrants, ainsi que de l'admission et du contrôle des aubains. Il s'acquitte de ces responsabilités, notamment en définissant les catégories générales d'immigrants et les

catégories de personnes inadmissibles au pays, en fixant les niveaux d'immigration et les conditions d'attribution de la citoyenneté, et en veillant à l'exécution de ses obligations internationales.

4. Le Québec a les droits et responsabilités décrits dans cet Accord touchant le nombre d'immigrants à destination du Québec, de même que la sélection, l'accueil et l'intégration de ces immigrants.

I. LES NIVEAUX D'IMMIGRATION

5. Le Canada établit chaque année les niveaux d'immigration pour l'ensemble du pays en prenant en considération l'avis du Québec sur le nombre d'immigrants que ce dernier désire recevoir.

6. Le Canada s'engage à poursuivre une politique des niveaux d'immigration qui permette au Québec de recevoir, à l'intérieur du total annuel établi pour l'ensemble du pays, le pourcentage d'immigrants mentionné a l'article 7, avec droit du Québec de dépasser ce chiffre de cinq pour cent du total canadien pour des raisons démographiques.

7. Le Québec s'engage à poursuivre une politique d'immigration dont l'objectif est de lui permettre de recevoir un pourcentage du total des immigrants reçus au Canada égal au pourcentage de sa population par rapport à la population totale du Canada.

8. De manière à assumer pleinement sa part da responsabilité en matière d'accueil humanitaire, le Québec s'engage à accueillir un pourcentage du nombre total de réfugiés et de personnes en situation semblable accueillis par le Canada au moins égal à son pourcentage da la population canadienne.

II. ADMISSION ET SÉLECTION

Dispositions générales

9. Le Canada et le Québec reconnaissent que les demandes de droit d'établissement doivent normalement être déposées et étudiées à l'étranger.

10. Le Canada détermine quelles sont les personnes dont la demande de droit d'établissement pourra être étudiée au Canada.

11. Le processus de sélection décrit aux articles 12 à 21 s'applique aux demandes étudiées tant au Canada qu'à l'étranger, sauf dans las cas prévus par l'article 20.

Les immigrants

12. Sous réserve des articles 13 à 20 :

a. Le Québec est seul responsable de la sélection des immigrants à destination de cette province et le Canada est seul responsable de l'admission des immigrants dans cette province.

b. Le Canada doit admettre tout immigrant à destination du Québec qui satisfait aux critères de sélection du Québec, si cet immigrant n'appartient pas à une catégorie inadmissible selon la loi fédérale.

c. Le Canada n'admet pas au Québec un immigrant qui ne satisfait pas aux critères de sélection du Québec.

Réunification des familles

13. Le Canada a seul la responsabilité d'admettre les immigrants des catégories de la famille et des parents aidés, et de déterminer si un immigrant est membre de l'une ou l'autre de ces catégories.

14. Le Canada établit seul les critères de sélection pour les immigrants appartenant à la catégorie de la famille et, le cas échéant, le Québec est responsable de leur application aux immigrants de cette catégorie à destination de la province.

15. Sous réserve de l'article 16, le Canada et le Québec peuvent établir leurs propres critères de sélection pour les immigrants appartenant à la catégorie des parents aidés, et le Québec est responsable de leur application aux immigrants de cette catégorie à destination de la province.

16. L'immigrant à destination du Québec qui sollicite son admission à titre de membre de la catégorie des parents aidés et qui satisfait aux critères de sélection du Québec ou du Canada sera admis s'il n'appartient pas a une catégorie inadmissible selon la loi fédérale.

Réfugiés

17. Aux termes de ses obligations internationales, le Canada détermine qui est un réfugié au sens de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés et quelles sont les personnes en situation semblable qui ont besoin de sa protection.

18. Sous réserve de l'article 20, les réfugiés et personnes en situation semblable identifiés par le Canada et à destination du Québec qui satisfont aux critères de sélection du Québec seront admis par le Canada, pourvu

qu'ils n'appartiennent pas à une catégorie inadmissible selon la loi fédérale.

19. Sous réserve de l'article 20, le Canada n'admet pas un réfugié ou une personne en situation semblable identifié par le Canada et à destination du Québec qui ne répond pas aux critères de sélection du Québec.

20. Dans le cas où le droit d'établissement est attribué à une personne qui est reconnue comme réfugié alors qu'elle se trouve déjà au Québec, le consentement du Québec n'est pas requis.

Engagements

21. Si le membre de la famille est un résident québécois, le Québec est le seul responsable du suivi de l'engagement ainsi que de la fixation et de l'application des normes financières dans le cas où le droit fédéral exige qu'un membre de la famille:

a. contracte un engagement avec le gouvernement du Québec à l'égard d'un immigrant qu'il désire parrainer ou aider;
b. satisfasse à des normes financières.

Visiteurs

22. Le consentement du Québec est requis avant l'admission dans la province:

a. de tout étudiant étranger qui n'est pas choisi dans le cadre d'un programme du gouvernement canadien d'assistance aux pays en voie de développement;
b. de tout travailleur temporaire étranger dont l'admission est régie par les exigences du Canada touchant la disponibilité de travailleurs canadiens;
c. de tout visiteur étranger venant recevoir des soins médicaux.

Autres parties du Canada

23. Il est entendu que le présent Accord n'a pas pour effet de porter atteinte au pouvoir du Canada d'admettre un immigrant, un réfugié ou un aubain à destination d'une autre partie du Canada que le Québec.

III . ACCUEIL ET INTÉGRATION

24. Le Canada s'engage à se retirer des services d'accueil et d'intégration linguistique et culturelle qui seront offerts par le Québec aux résidents permanents présents dans cette province.

25. Le Canada s'engage à se retirer des services spécialisés d'intégration économique qui seront offerts par le Québec aux résidents permanents présents dans cette province.

26. Le Canada accorde une juste compensation pour les services mentionnés aux articles 24 et 25 fournis par le Québec pourvu que:

a. ces services correspondent dans leur ensemble à ceux offerts par le Canada dans le reste du pays,
b. ces services soient offerts sans discrimination à tout résident permanent dans cette province, qu'il ait été sélectionné ou non par le Québec.

27. L'obligation de retrait et de compensation prévue à l'article 25, ne s'applique pas aux services d'intégration économique offerts par le Canada de façon égale à tous les résidents du pays.
28. Le Canada a seul la responsabilité des services relatifs à la citoyenneté.

29. Le présent Accord n'a pas pour effet de restreindre le droit du Canada d'offrir aux citoyens canadiens des services reliés au multiculturalisme et de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.

IV. DISPOSITIONS DIVERSES

30. Le Canada et le Québec s'engagent à prendre les mesures nécessaires à la mise en oeuvre du présent Accord.

31. Les parties conviennent de se consulter avant d'apporter à leurs lois et règlements des modifications touchant l'exécution du présent Accord.

32. Les textes français et anglais de cet Accord font également foi.

33. Le présent Accord peut être réouvert à la demande d'une des parties, avec un préavis d'au moins six mois. A défaut d'accord sur sa modification, il continue de s'appliquer.

34. Les annexes A, B, C et D font partie intégrante du présent Accord.

35. L'entente Couture-Cullen prend fin à l'entrée en vigueur du présent Accord.

36. Le présent Accord entre en vigueur le 1eravril 1991.

EN FOI DE QUOI, la présente a été signée en triple exemplaires, en ce cinquième jour de février 1991.

Par :
AU NOM DU GOUVERNMENT DU CANADA

L'honorable Barbara
McDougall
Ministre de l'Emploi et de
l'immigration

Par :
AU NOM DU GOUVERNMENT DU QUÉBEC

Monique Gagnon-Tremblay
Ministre des Communautés
culturelles
et de l'Immigration et
Vice-présidente du Conseil du
trésor

Gil Rémillard
Ministre de la Justice et
Ministre délégué aux Affaires
intergouvernementales
canadiennes

ANNEXE « A »

I. OBJET DE L'ANNEXE

1. L'objet de la présente annexe est de préciser les modalités de mise en oeuvre de l'Accord.

II. COMITÉ MIXTE ET COMITÉ D'APPLICATION

Comité mixte

2. Il est institué un Comité mixte qui a pour mandat général de favoriser l'harmonisation des objectifs économiques, démographiques et socio-culturels des deux parties en matière d'immigration et d'intégration, et de coordonner la mise en oeuvre des politiques du Canada et du Québec découlant de ces objectifs.

3. Le Comité mixte a notamment pour mandat :

a. d'adopter les directives conjointes élaborées par le Comité d'application;
b. d'assurer l'échange de renseignements, de documents et d'analyses, et de promouvoir des projets conjoints de recherche et d'évaluation du flux migratoire;
c. de favoriser la compréhension de l'ordre des priorités visant les catégories d'immigrants, et de veiller au traitement dans les meilleurs délais des demandes présentées par les immigrants destinés au Québec;
d. de fournir un avis sur les modifications que le Canada souhaite apporter à la définition des catégories d'immigrants ainsi qu'aux catégories de personnes inadmissibles;
e. de discuter des normes établies par le Québec auxquelles doivent se conformer les résidents du Québec souhaitant parrainer ou aider un parent a s'établir au Québec;
f. de mettre sur pied des comités permanents ou temporaires et d'arbitrer d'éventuelles divergences qui pourraient surgir au sein de ces comités;
g. d'étudier au moins une fois l'an les services d'accueil et d'intégration offerts par le Canada et le Québec;
h. de permettre au Québec d'informer à l'avance le Canada, des pays où il entend concentrer ses efforts pour atteindre ses objectifs de recrutement;
i. de s'acquitter des fonctions qui lui sont spécifiquement confiées dans la présente annexe.

4. Le Comité mixte procède chaque année à un examen des tendances en ce qui a trait au nombre d'immigrants accueillis par rapport au nombre projeté.

5. Le Comité mixte est coprésidé par la personne désignée par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et par celle désignée par le ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec. En sont également membres permanents les coprésidents du Comité d'application et un représentant du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur du Canada.

Les coprésidents peuvent s'adjoindre d'autres membres selon les besoins. Le secrétariat du Comité mixte est assuré par un cosecrétaire désigné par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et un cosecrétaire désigné par le ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec.

6. Le Comité mixte se réunit au moins une fois l'an.

Comité d'application

7. Il est institué un Comité d'application qui a pour mandat général de coordonner la mise en oeuvre de l'Accord et de développer les modalités opérationnelles qui s'y rattachent. Le Comité d'application travaille sous la direction du Comité mixte qui peut lui confier tout mandat spécifique qu'il juge utile.

8. Le Comité d'application a notamment pour tâches :

a. de rédiger les directives conjointes nécessaires à la mise en oeuvre de l'Accord;
b. de résoudre les problèmes qui pourraient surgir de l'application de ces directives;
c. d'assurer, dans la mesure du possible, qu'il n'y a pas duplication de fonctions entre les agents du Canada et ceux du Québec;
d. d'effectuer l'examen des modifications que le Québec et le Canada désirent apporter a leurs lois, règlements et directives en matière d'immigration;
e. d'assurer l'échange, entre les parties, de toutes les informations pertinentes, d'ordre administratif ou opérationnel;
f. de permettre à la partie fédérale d'informer rapidement le Québec lorsqu'une personne revendique le statut de réfugié et que son dossier est étudié par un centre d'immigration du Canada situé au Québec;
g. de permettre à la partie fédérale d'informer régulièrement le Québec de l'émission de permis ministériels à des personnes qui se destinent au Québec.

9. Le Comité d'application est coprésidé par un représentant désigné par le ministre de l'Emploi et de l'immigration du Canada et par un représentant désigné par le ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec. Les coprésidents sont assistés des membres désignés par chacune des parties dont, pour le Canada, un représentant du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur du Canada.

Ils peuvent s'adjoindre selon les besoins des membres ad hoc. Le secrétariat du Comité est assuré par un cosecrétaire désigné par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada et un cosecrétaire désigné par le ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec.

10. Le Comité d'application se réunit au moins deux fois l'an.

III NIVEAUX D'IMMIGRATION

11.

a. Le Canada informe le Québec, autant que possible avant le 30 avril de chaque année, des options à l'étude quant aux niveaux d'immigration qu'il compte éventuellement fixer pour l'année ou les années à venir, en les répartissant par composantes;
b. le Québec fait connaître au Canada, autant que possible avant le 30 juin de chaque année, le nombre d'immigrants qu'il compte accueillir au cours de la ou des mêmes années à venir, en les répartissant par composantes.

IV SÉLECTION ET ADMISSION

12. Le Canada et le Québec s'informent mutuellement de leur choix de critères de sélection, de leur pondération, du processus d'étude des demandes, ainsi que de toute modification qu'ils se proposent d'y apporter.

13. Le Canada détermine si l'étude de la demande de droit d'établissement peut, par dérogation, être effectuée au Canada plutôt qu'à l'étranger.

14. Le Québec effectue la sélection des candidats à l'immigration se destinant à cette province.

15. Les candidats sélectionnés par le Québec sont référés aux autorités canadiennes pour fins d'évaluation en fonction des exigences reliées à l'émission des visas et à l'admission.

16. Le Canada vérifie l'admissibilité des immigrants et, s'il y a lieu, leur accorde le droit d'établissement.

17. Le Canada et le Québec s'informent mutuellement, dans les meilleurs délais, et pièces à l'appui, de tout refus par l'une ou l'autre des deux parties d'une demande présentée par un immigrant destiné au Québec.

Réunification de la famille

18. Les parties conviennent de mettre en place un mécanisme de traitement des demandes d'immigration des candidats de la catégorie de la famille qui :

a. assure au Québec la possibilité de voir, à l'étranger, ces candidats en entrevue de counselling, lorsqu'il le juge opportun;
b. assure le traitement des demandes d'immigration de ces candidats dans les délais usuels.

V. VISITEURS

19. Le Canada consulte le Québec sur l'identification des catégories de travailleurs temporaires étrangers dont l'autorisation de travailler n'est pas régie par des exigences touchant la disponibilité de travailleurs canadiens et avise le Québec de ces catégories de même que tout changement qu'il a l'intention d'y apporter.

20. Le Québec :

a. détermine conjointement avec le Canada si un citoyen canadien ou un résident permanent est disponible pour combler l'emploi offert à un travailleur temporaire;
b. donne son consentement préalable à l'octroi de l'autorisation de séjour à tout travailleur temporaire dont l'admission est régie par les exigences touchant la disponibilité de travailleurs canadiens, à tout étudiant étranger et à tout visiteur venant recevoir des soins médicaux.

21. Dans tous les cas où le consentement préalable du Québec est requis, en vertu de l'article 22 de l'Accord, ce consentement du Québec est signifié par écrit.

VI. ACCEUIL ET INTÉGRATION

Accueil aux points d'entrée

22. Le Canada et le Québec s'entendent sur les dispositions administratives et financières permettant au Québec d'offrir des services d'accueil aux points d'entrée, notamment dans les aéroports ou tout autre lieu ou édifice de juridiction fédérale.

Identification des services assujettis à l'engagement de retrait

23. a) Le Canada et le Québec conviennent que les services identifiés à l'annexe B sont les services fédéraux assujettis à l'obligation de retrait et de compensation en vertu de l'Accord.

b) Le Comité mixte, à la fréquence qui conviendra mais au moins une fois l'an, réexamine la liste des services de l'annexe B.

Compensation

24. a) Conformément à l'article 26 de l'Accord, le Canada accorde compensation au Québec selon les modalités fixées à l'annexe B, lorsqu'il est établi que :

1. les services offerts par le Québec en matière d'accueil et d'intégration correspondent, dans leur ensemble, à ceux offerts par le Canada dans le reste du pays;
2. ces services sont offerts sans discrimination à tout résident permanent dans cette province, qu'il ait été sélectionné ou non par le Québec.

b) A moins d'accord des parties au contraire, les modalités de compensation établies à l'annexe B s'appliqueront lorsque d'autres services fédéraux seront inscrits à la liste des services assujettis à l'obligation de retrait et compensation en vertu de la partie III de l'Accord, tel que prévu a l'alinéa b) de l'article 23 de la présente annexe.

Référence aux services fédéraux non assujettis à l'engagement de retrait

25. Pour favoriser l'accueil et l'intégration des résidents permanents au Québec:

a) Il revient au Québec :

1. d'assurer l'accueil de tous les résidents permanents et de leur assurer un service de référence aux services compétents susceptibles de répondre à leurs besoins;
2. de conseiller les résidents permanents afin de faciliter et d'accélérer leur adaptation et leur intégration à la société québécoise;
3. d'aider les résidents permanents pour leur première installation sur le territoire du Québec;
4. d'aider les résidents permanents à intégrer le marché du travail québécois;
5. de fournir aux résidents permanents les moyens d'apprendre la langue française et de connaître les principales caractéristiques de la société québécoise;
6. de fournir aux résidents permanents dans le besoin une assistance financière temporaire.

b) Il revient aux services d'emploi du Canada :

1. d'informer le Québec des possibilités du marché du travail dans les différentes régions du Québec;
2. de fournir, dans le cadre de ses programmes existants qui n'ont pas été l'objet d'un retrait en conformité avec la partie III de l'Accord, les services correspondant aux besoins identifiés, notamment en ce qui a trait aux programmes administrés par les centres d'emploi du Canada et offerts à l'ensemble de la population.

VII. RÈGLES RÉGISSANT L'ÉCHANGE D'INFORMATION

26. Sous réserve de l'article 27 de la présente annexe, les deux parties se transmettent tous les renseignements et tous les documents nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités respectives prévues à l'Accord.

27. Conformément à l'article 96 de la Loi sur l'assurance - chômage L.R.C. 1985, ch. U-1, telle que modifiée, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration autorise par la présente annexe l'accès aux informations relatives à la validation des offres d'emploi des travailleurs temporaires.

28. Le Canada et le Québec s'engagent à ne pas utiliser l'information échangée en application de la présente entente pour des fins autres que celles reliées à celle-ci, et de ne pas divulguer ces informations à d'autres fins.

29. La communication par le Canada de renseignements personnels demeure soumise à la Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985, ch. P-21, telle que modifiée. Du côté du Québec, elle demeure soumise à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., c. A—2.1

VIII. DISPOSITION GÉNÉRALES

30. La présente annexe est complémentaire à l'Accord; son contenu ne réduit ni le sens ni la portée de cet Accord.

31. Le Canada et le Québec s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour qu'aucune de leurs lois, règlements et procédures administratives respectives en matière d'immigration ne fassent obstacle à la pleine application du présent Accord.

32. Le Québec offre un mécanisme de révision des décisions prises dans l'exercice des responsabilités que lui confère le présent Accord.

33. Le Canada et le Québec peuvent, selon des modalités convenues au Comité mixte, se déléguer mutuellement l'exercice des responsabilités énoncées dans la présente annexe.

34. Dans tous les cas ou le Canada admet un ressortissant étranger à destination du Québec dans le cadre de la présente annexe, le document autorisant cette admission porte un code informatique correspondant à la décision québécoise.

ANNEXE «B»

1. Le Canada se retire des services d'accueil et d'intégration linguistique, culturelle et économique suivants :

- Programme d'aide à l'adaptation (P.A.A.)
- Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants, y compris les clubs de placement (P.E.A.I.)
- Programme d'accueil des réfugiés (P.A.R.)
- Programme de cours de langue au Canada (établissement) (P.C.L.I.)
- Programme des achats directs de cours et allocations de formation pour la formation linguistique (P.N.F.E.)
- Les parties du programme de participation civique et communautaire visant l'intégration des immigrants (P.P.C.C.)
- Le Centre d'emploi du Canada - Conseils et Placements des immigrants (CPI) et certains services offerts aux immigrants dans les CEC en région de même que l'accueil dans les aéroports des réfugiés sélectionnés à l'étranger.

COMPENSATIONS

2.1 Pour les années 1991-1992, 1992-1993, 1993-1994 et 1994-1995, la compensation financière versée au Québec sera égale à :

75 M $ pour 1991—1992
82 M $ pour 1992—1993
85 M $ pour 1993—1994
90 M $ pour 1994—1995

2.2 Pour les années 1995-1996 et suivantes :

2.2.1 Lorsque la proportion d'immigrants à qui le droit d'établissement est accordé au Québec par rapport au reste du Canada aura au cours de l'année civile complète précédente été inférieure à sa part de population au Canada, la compensation financière annuelle sera égale au montant de base multiplié par le facteur d'indexation où :

- Le montant de base, dans le cas de l'année 1995-1996, sera égal à 90 M $.
- Le montant de base, dans le cas des autres années, sera le montant de base de l'année précédente indexé.
- Le facteur d'indexation =

Ensemble des dépenses fédérales moins le service de la dette(k) Moins Ensemble des dépenses fédérales moins le service de la dette (k-1)	+	Immigrants non francophone au Québec (t) Moins Immigrants non francophone au Québec (t-1)
Ensemble des dépenses fédérales moins le service de la dette (k-1)		Immigrants non francophone au Québec (t-1)

où:

t réfère à l'année civile précédant l'année civile complète correspondant à l'année financière pour laquelle la compensation annuelle est calculée et **t-1** correspond à l'année civile précédente.

k correspond à l'année financière précédant celle pour laquelle la compensation annuelle est calculée et **k-1** correspond à l'année financière précédente.

immigrants non francophones au Québec = nombre d'immigrants non francophones au Québec tel qu'établi par le Québec sur le C.S.Q. par l'intermédiaire du conseiller québécois ou de l'agent fédéral des visas à l'aide de la déclaration du candidat.

l'ensemble des dépenses fédérales moins le service de la dette est établi selon les comptes publics du gouvernement fédéral.

2.2.2 Lorsque la proportion d'immigrants à qui le droit d'établissement est accordé au Québec par rapport au reste du Canada aura, au cours de l'année civile complète précédente, été égale ou supérieure à sa part de population au Canada, la compensation financière annuelle sera égale au montant de base multiplié par le facteur d'indexation où :

- Le montant de base, dans le cas de l'année 1995-1996, sera égal à 90 M $.
- Le montant de base, dans le cas des autres années, sera le montant de base de l'année précédente indexé.
- Le facteur d'indexation =

$$1+\frac{\text{Ensemble des dépenses fédérales moins le service de la dette(k)}}{\text{Moins}}\ \frac{\text{Ensemble des dépenses fédérales moins le service de la dette (k-1)}}{\text{Ensemble des dépenses fédérales moins le service de la dette (k-1)}}+\frac{\text{Immigrants au Québec (t)} - \text{Immigrants au Québec (t-1)}}{\text{Less}}\ \frac{\text{Immigrants au Canada (t)} - \text{Immigrants au Canada (t-1)}}{\text{Immigrants au Québec (t-1)}}$$

Immigrants au Canada (t-1)

Où :

t réfère à l'année civile précédant l'année civile complète correspondant à l'année financière pour laquelle la compensation annuelle est calculée.

k correspond à l'année financière précédant celle pour laquelle la compensation annuelle est calculée et **k-1** correspond à l'année financière précédente.

immigrants au Québec = nombre d'immigrants au Québec.
immigrants au Canada = nombre d'immigrants au Canada.
l'ensemble des dépenses fédérales moins le service de la dette est établi selon les comptes publics du gouvernement fédéral.

2.3 Lorsqu'une partie d'un facteur d'indexation est négative, cette partie est réputée égale à 0.

2.4 Quelle que soit l'année considérée, lorsqu'au cours d'une année donnée, on enregistre une augmentation subite du nombre d'immigrants à qui le droit d'établissement est accordé, et qui ne résulte pas d'une augmentation du nombre d'immigrants sélectionnés par le Québec, le Canada garantit de plus au Québec une part des budgets nouveaux qu'il peut voter de temps à autre pour faire face aux besoins canadiens en matière d'intégration de ces immigrants; cette part sera au moins égale à :

$$\text{Budget voté x } \frac{\text{Nombre d'immigrants non francophones au Québec dans l'augmentation}}{\qquad}$$

nombre d'immigrants non francophones
au Québec et non anglophones ailleurs
au Canada dans l'augmentation

où :

immigrants non francophones au Québec = nombre d'immigrants non francophones au Québec tel qu'établi par le Québec sur le C.S.Q. par l'intermédiaire du conseiller québécois ou de l'agent fédérale des visas à l'aide de la déclaration du candidat.

immigrants non anglophones ailleurs au Canada = nombre d'immigrants non anglophones ailleurs au Canada tel qu'établi par le Canada.

2.5 Aux fins du présent article, l'expression "non francophones" désigne les personnes qui ne parlent pas français, et l'expression "non anglophones" désigne les personnes qui ne parlent pas anglais.

3. La compensation financière est payable en quatre versements trimestriels le premier jour du trimestre en commençant le 1eravril 1991.

Les paiements seront déterminés selon les meilleures données disponibles au Canada au moment du versement de ceux-ci pour chacun des paramètres. Les rajustements définitifs, s'il y a lieu, seront faits le 31 décembre de l'année financière suivante.

Dans le cas visé à l'article 2.4, le paiement est exigible dans les 12 mois qui suivent ou aussitôt que les données nécessaires au calcul sont disponibles.

4. Le Canada mettra à la disposition du Québec toutes les informations nécessaires à la vérification du calcul de la compensation financière du Canada au Québec.

5. Le Québec mettra à la disposition du Canada toutes les informations nécessaires pour vérifier que les services offerts par le Québec correspondent dans leur ensemble à ceux offerts par le Canada dans le reste du pays.

DIVERS

6. Le Québec offrira sur son territoire les services requis par les réfugiés (résidents permanents) en transit à destination d'une autre province et qui seraient autrement fournis par le Canada et le Canada fournira ailleurs au pays les services requis par les réfugiés en transit à destination du Québec.

7. Le Québec remboursera au Canada toute contribution que le Canada sera tenu de verser, à la place du Québec en vertu du présent Accord, a une organisation non gouvernementale en vertu d'un engagement non résilié au moment de l'entrée en vigueur de cet Accord.

ANNEXE «C»

MODALITÉS ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES DE LA PRÉSENCE DES AGENTS DU QUÉBEC À L'ÉTRANGER

A) DISPOSITIONS GÉNÉRALES

1. Le Canada et le Québec s'informeront mutuellement des activités de recrutement qu'ils se proposeront d'entreprendre à l'étranger.

2. Chacune des parties informera le Comité d'application des affectations et mutations des responsables de ses bureaux à l'étranger.

3. Les personnels des ministères canadiens et québécois ne prendront connaissance ni ne tireront parti des renseignements et instructions prévus pour l'usage exclusif de l'autre partie.

4. Le personnel du Québec pourra, avec l'agrément du chef de mission, visiter périodiquement ou occasionnellement les services d'immigration du Canada situés dans des villes où le Québec n'est pas représenté en permanence.

5. Les frais encourus pour la location des lieux utilisés par des missions conjointes Canada - Québec, qu'elles soient périodiques ou occasionnelles, seront partagés entre les deux parties.

B) DISPOSITIONS RELATIVES À UNE PRÉSENCE D'AGENTS DU QUÉBEC AU SEIN D'UNE MISSION CANADIENNE

1. L'affectation au sein d'une mission canadienne d'un agent d'immigration du gouvernement du Québec fera l'objet, par le truchement de la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, d'une communication du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur du Canada au gouvernement du pays intéressé.

Cette communication assurera que l'agent d'immigration du Québec puisse obtenir les mêmes avantages, y compris ceux du premier établissement, que ceux dont jouissent les membres du personnel non diplomatique du Gouvernement du Canada à 1' endroit où ledit agent est affecté.

2. Toute entente particulière relative à la présence permanente d'agents du Québec au sein d'une mission canadienne, sera de la nature et prendra la forme d'un bail (de location ou de sous-location, selon le cas) consenti et accepté par les ministres du Canada et du Québec dûment habilités à ce faire et, s'il s'agit d'une sous-location, ce bail sera assujetti aux conditions du bail principal détenu par le Canada. Un modèle de bail (de location ou de sous-location, selon le cas) fera l'objet d'un accord entre le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur du Canada et les autorités compétentes du Gouvernement du Québec.

3. L'espace mis à la disposition du Québec, sous réserve des disponibilités qui seront déterminées par le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur du Canada, comprendra un nombre de pièces suffisant selon le nombre d'agents en poste et ces pièces seront de préférence contigües. Ces locaux seront identifiés par l'inscription «Immigration Québec».

4. Les frais de communications télégraphiques et téléphoniques du Québec seront à sa charge, mais ces services seront requis du Canada et fournis par lui à même ses propres installations.

5. Tout service rendu par le personnel du Canada en sus des services prévu dans le bail type devra faire l'objet d'une entente particulière et d'une rémunération additionnelle.

6. Sous réserve des conventions collectives en vigueur, le bureau du Québec observera les mêmes heures de travail et jours fériés que le service d'Immigration du Canada dans la mission concernée. Les salaires et conditions de travail de son personnel recruté sur place suivront autant que possible ceux du personnel local du service d'Immigration du Canada à qualifications et responsabilités comparables.
7. Le personnel du Québec, qu'il soit membre de la Fonction publique québécoise ou recruté sur place sera astreint aux mêmes exigences et règles de sécurité que le personnel correspondant d'une mission canadienne à l'étranger.

8. Le personnel du Québec se conformera aux normes qui régissent les activités du personnel d'une mission diplomatique. Si un membre du personnel québécois ne se conformait pas à ces normes, il sera loisible au Chef de mission d'intervenir et sa décision, dont il pourra être porté appel aux deux parties, deviendra dans l'intervalle exécutoire.

ANNEXE «D»

1. Les parties souscrivent aux objectifs et à l'esprit du programme des immigrants investisseurs tels qu'ils sont formulés dans le Règlement sur l'immigration de 1978 et le Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers au 30 janvier 1990. En conséquence, le Québec s'engage à administrer son programme de façon conforme à ces objectifs et à cet esprit.

2. Dans l'application de ce programme, les parties conviennent d'harmoniser leurs normes et pratiques respectives.

3. Les parties entendent reconduire les modalités suivantes de la sélection et de l'admission des immigrants investisseurs se destinant au Québec:

a. dans la mesure où un immigrant investisseur satisfait aux exigences du règlement québécois sur la sélection des ressortissants étrangers, notamment en regard des définitions d'investisseur, de placement minimal, d'entreprise ou de commerce admissible et de garantie, le Canada donnera une suite favorable à la sélection positive du Québec sous réserve des exigences statutaires d'admission du Canada;

b. en cas de difficulté d'interprétation sur les définitions mentionnées ou découlant du paragraphe précédent, les parties conviennent de procéder aux consultations appropriées, qui ne prennent fin que d'un commun accord, à la suite desquelles le Canada donnera suite à la demande de visa.

Lettre d'entente entre la ministre de l'Emploi et de l'Immigration Canada a la Ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration et Vice-Présidente du Conseil du Trésor du Québec.

Madame Monique Gagnon-Tremblay, ministre des Communautés culturelles et de l'immigration et Vice-Présidente du Conseil du trésor, Monsieur Gil Rémillard, ministre de la Justice et ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, pour le Québec, et Madame Barbara McDougall, ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, pour le Canada, ont signé un Accord relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains le 5 février 1991.

Le Canada et le Québec voient la nécessité de disposer de directives et de procédures administratives pour assurer une transition harmonieuse entre le régime de l'Entente Couture-Cullen et le nouveau régime né de l'Accord mentionné plus haut, et pour permettre son fonctionnement dès son entrée en vigueur.

LES PARTIES CONVIENNENT QUE:

1. L'Accord Canada - Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains entrera en vigueur le 1er avril 1991.

2. Le Comité d'application institué dans le cadre de l'Entente Couture-Cullen a mandat:

2.1 d'établir pour le 1eravril 1991 des directives communes, des pratiques administratives et des mécanismes de collaboration propres à permettre la mise en oeuvre rapide et efficace de l'Accord;

2.2 de reconduire, dans l'exercice de ce mandat, les directives communes, les pratiques administratives et les mécanismes de collaboration prévus à l'Entente Couture-Cullen ou découlant de celle-ci qui sont compatibles avec l'Accord.

3. Les directives communes, les pratiques administratives et les mécanismes de collaboration ainsi élaborés devront être entérinés par le Comité mixte.

4. Les directives communes, les pratiques administratives et les mécanismes de collaboration prévus à l'Entente Couture-Cullen ou découlant de celle-ci continueront de s'appliquer jusqu'au 1eravril 1991.

5. Dans l'élaboration d'une directive commune sur la réunification da la famille, le Comité mixte examine la proposition annexée à la présente, à laquelle la partie fédérale s'est dite intéressée.

6. Le Québec offre aux employés touchés par les retraits de services fédéraux prévus par l'Accord, en poste au moment de la signature de la présente, possédant un statut indéterminé ou étant en voie d'être titularisés dans des postes permanents vacants et désirant passer au service du gouvernement du Québec, un emploi régulier d'un niveau de complexité comparable, l'échelon attribué devant correspondre au taux de traitement égal ou immédiatement supérieur au taux de traitement de l'employé au moment du transfert. L'employé classé "hors échelle" dans sa nouvelle classe d'emploi du fait de son transfert aura droit à la protection de traitement prévue au Québec. Une fois dans la Fonction publique

québécoise, ces personnes jouiront des mêmes droits et privilèges que les fonctionnaires à l'emploi du gouvernement du Québec.
Les modalités de l'offre du Québec s'inspireront des principes contenus à l'entente de principe signée le 3 octobre 1990 entre le président du Conseil du trésor du Canada et le président du Conseil du trésor du Québec concernant l'administration unifiée des taxes à la consommation fédérales et provinciales.

Le Canada assumera les frais de mutation et versera des contributions aux régimes de pension de ces employés pour les années de service qu'ils avaient accumulées avant le transfert.

Le Canada et le Québec négocieront un accord réciproque spécial sur le transfert des régimes de retraite. Ils s'entendront également sur la détermination et le paiement d'un montant forfaitaire compensatoire lié au coût supplémentaire du service postérieur au transfert.

EN FOI DE QUOI, la présente a été signée en triple exemplaires, en ce cinquième jour de février 1991.

Par :
AU NOM DU GOUVERNMENT DU CANADA

L'honorable Barbara
McDougall
Ministre de l'Emploi et de
l'immigration

Par :
AU NOM DU GOUVERNMENT DU QUÉBEC

Monique Gagnon-Tremblay
Ministre des Communautés
culturelles
et de l'Immigration et
Vice-présidente du Conseil du
trésor

ANNEXE

PROPOSITION À ÊTRE ÉTUIÉE PAR LE COMITÉ MIXTE

Réunification de la famille

Pour assurer un délai minimum de traitement pour les cas de réunification familiale, le Canada et le Québec conviennent de se doter d'une procédure obéissant aux règles suivantes:

- le Québec fixe les normes financières et reçoit les engagements prévus par le droit fédéral pour les personnes qui désirent parrainer la venue d'un membre de leur famille au Québec;
- dès le parrainage assuré:
    - le Canada prend directement contact avec le parent à l'étranger pour compléter l'étude de la demande;
    - le Canada transmet au candidat, avec les formulaires fédéraux, le formulaire québécois et retourne au Québec l'original du formulaire québécois et copie des formulaires fédéraux, remplis par le candidat;
    - le Canada transmet au candidat les documents d'information du Québec et avise celui-ci qu'il devra se présenter à un rendez-vous de counselling que le Québec lui fixera;
    - le Québec détermine si l'entrevue de counselling se déroulera à l'étranger ou au Québec même et fixe au candidat un rendez-vous en conséquence; lorsque l'entrevue de counselling se déroule à l'étranger, le rendez-vous est fixé à l'intérieur d'une période de trois mois ou du délai normal de traitement de la demande d'admission.

Bibliographie

Monographies

BERLIN, Isaiah, *Four Essays on Liberty*, New York: Oxford University Press, 1969.

BOK, Sissela, *Lying: Moral Choice in Public and Private Life*, New York: Pantheon Books, 1978.

CARDIN, Jean-François et Claude COUTURE, avec la collaboration de Gratien ALLAIRE, *Histoire du Canada : Espace et différences*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1996.

CONWAY, John F., *Debts to Pay: A Fresh Approach to the Quebec Question*, 2nd ed., Toronto, James Lorimer & Company, 1997.

COOK, Karen S., Russel HARDIN et Margaret LEVI, *Cooperation Without Trust*, New York: Russell Sage Foundation, 2005.

GANS, Chaim, *The Limits of Nationalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GIDDENS, Anthony, *The Consequences of Modernity*, Stanford: Stanford University Press, 1990.

KYMLICKA, Will, *La citoyenneté multiculturelle : Une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal : Les Éditions Boréal, 2001.

_____., *La voie canadienne*, Montréal : Les Éditions Boréal, 2002.

LACOURSIÈRE, Jacques, Jean PROVENCHER et Denis VAUGEOIS, *Canada/Québec : synthèse historique 1534-2000*, Sillery : Les Éditions de Septentrion, 2001.

LAURENDEAU, André, *La crise de la conscription 1942*, Montréal : Les Éditions du jour, 1962.

LIJPHART, Arend, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977.

LUHMANN, Niklas, *Trust and Power: Two Works by Niklas Luhmann*, New York: John Wiley & Sons, 1979.

McROBERTS, Kenneth, *Un pays à refaire : L'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal : Les Éditions Boréal, 1999.

MISZTAL, Barbara A., *Trust in Modern Societies*, Cambridge: Polity Press, 1996.

NORMAN, Wayne, *Negociating Nationalism*, Oxford: Oxford University Press, 2006.

RESNICK, Philip, *Toward a Canada-Québec Union*, Kingston: McGill-Queen's University Press, 1991.

SMITH, Jennifer, *Federalism*, Vancouver: UBC Press, 2004.

WATTS, Ronald L., *Comparing Federal Systems*, 2e éd., Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 1999.

WEBBER, Jeremy, *Reimagining Canada: Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution*, Kingston & Montreal : McGill-Queen's University Press, 1994.

WEBER, Linda R. and Allison I. CARTER, *The Social Construction of Trust*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2003.

WHITAKER, Reg, *La politique canadienne d'immigration depuis la Confédération*, Ottawa: Université York, 1991.

Articles

ACTON, John Emerich Edward Dalberg-Acton, Baron, « Nationality », dans *Essays in the History of Liberty : Selected Writings of Lord Acton*, J. Rufus Fears ed., Indianapolis: Liberty*Classics*, 1985, pp.409-433.

BAIER, Annette, « Trust and Antitrust », dans *Moral Prejudices*, Cambridge: Harvard University Press, 1994, pp. 95-129.

_____ ., « Trust and its Vulnerabilities », dans *Moral Prejudices*, Cambridge: Harvard University Press, 1994, pp.130-151.

_____ ., « Sustaining Trust », dans *Moral Prejudices*, Cambridge: Harvard University Press, 1994, pp. 152-182.

BAUBÖCK, Rainer, « Political autonomy or cultural rinority rights: A conceptual critique of Renner's model », dans *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Ephraim Nimni ed., London: Routledge, 2005, p. 97-111.

BOUCHARD, Lucien, « The Sovereignty Option », dans *The Empire Club of Canada Speeches 1993-1994*, Frederic L.R. Jackman, Edward P. Badovinac, Sonia Kaplan eds., Toronto: The Empire Club Foundation, 1994, pp. 90-102.

DASGUPTA, Partha, « Trust as a Commodity », dans *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Diego Gambetta ed., New York: Basil Blackwell Ltd, 1988, pp. 49-72.

DeVORETZ, Don J., Sergiy PIVNENKO et Diane COULOMBE, « The Immigration Triangle: Québec, Canada and the Rest of the World », dans *Research on Immigration and Integration in the Metropolis: Working Paper Series*, May 2003, en ligne : http://www.riim.metropolis.net/Virtual%20Library/2003/wp03-11.pdf [page consultée le 14 février 2007].

GAGNON, Alain-G., Moral foundations of asymmetrical federalism, dans *Multinational Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 319-337.

GAMBETTA, Diego « Can we Trust Trust? », dans *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Diego Gambetta ed., New York: Basil Blackwell Ltd, 1988, p. 213-237.

GARCEA, Joseph, « Bicommunalism and the bifurcation of the immigration system », dans *Canada Ethnic Studies*, Vol. 30, Iss. 3, 1998, pp. 149-172.

GOOD, David, « Individuals, Interpersonal Relations and Trust », dans *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Diego Gambetta ed., New York: Basil Blackwell Ltd, 1988, pp. 31-48.

GOVIER, Trudy and Wilhelm VERWOERD, « Trust and the Problem of National Reconciliation », dans *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. 32, No. 2, 2002. pp. 178-205.

GRAEFE, Peter, « Les deux fédéralismes canadiens et la question de l'asymétrie », dans *Le fédéralisme, le Québec et les minorités francophones du Canada*, Université d'Ottawa, 2006, en ligne : http://www.sciencessociales.uottawa.ca/crfpp/pdf/mars2006/Graefe.pdf, [page consultée le 29 mars 2007].

_____., « The Scope and Limits of Asymmetry in Recent Social Policy Agreements », dans *Asymmetry Series 2005*, IIGR, School of Policy Studies, Queen's University, 2005. en ligne: http://www.iigr.ca/pdf/publications/373_The_Scope_and_Limits_of_.pdf, [page consultée le 29 mars 2007].

GRANOVETTER, Mark, « Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness », dans *The American Journal of Sociology*, vol. 91, No. 3, pp. 481-510.

KEATING, Michael, « Asymmetrical Government: Multinational States in an Intergrating Europe », dans *Publius*, vol. 29, Winter, 1999, pp. 71-86.

KYMLICKA, Will « Minority Nationalism and Multination Federalism », dans *Politics in the Vernacular*, New York: Oxford University Press, 2001, pp. 91-119.

_____., « Justice and security in the accommodation of minority nationalism », dans *The Politics of Belonging: Nationalism, liberalism and pluralism*, Alain Dieckhoff ed., Oxford: Lexington Books, 2004, pp.127-154.

LAFOREST, Guy, « The Historical and Legal Origins of Asymmetrical Federalism in Canada's Founding Debates: A Brief Interpretive Note », *Asymmetry Series 2005*, IIGR, School of Policy Studies, Queen's University, 2005, en ligne: http://www.iigr.ca/pdf/publications/372_The_Historicial_and_Lega.pdf, [page consultée le 2 mars 2007].

LESLIE, Peter M., « Asymmetry : Rejected, Conceded, Imposed », dans *À la recherche d'un nouveau contrat politique pour le Canada*, Ottawa : Institut de recherche en politique publique, 1994, pp. 37-69.

LIVINGSTON, William S. « A Note on the Nature of Federalism », dans *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 1, 1952, pp. 81-95.

LUHMANN, Niklas, « Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives », dans *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Diego Gambetta ed., New York: Basil Blackwell Ltd, 1988, pp. 94-107.

MAJEED, Akhtar, « Inde : l'émergence du fédéralisme coopératif », dans *Un Dialogue mondial sur le fédéralisme : Dialogues sur les origines, structures et changement constitutionnels dans les pays fédéraux*, vol. 1, Raoul Blindenbacher et Abigail Ostien eds., Montreal & Kingston : McGill-Queens's University Press, 2005, pp. 35-38.

MATHEW, George, « Inde : continuité et changement au sein de l'Union fédérale », dans *Un Dialogue mondial sur le fédéralisme : Dialogues la répartition des compétences et des responsabilités dans les pays fédéraux*, vol. 2, Raoul Blindenbacher et Abigail Ostien eds., Montreal & Kingston : McGill-Queens's University Press, 2005, pp. 25-27.

McCABE, Kevin A., « A Cognitive Theory of Reciprocal Exchange », dans *Trust and Reciprocity*, Elinor Ostrom and James Walker eds., New York: Russell Sage Foundation, 2003, pp. 147-169.

MILNE, David, « Exposed to the Glare : Constitutional Camouflage and the Fate of Canada's Federation », dans *À la recherché d'un nouveau contrat politique pour le Canada*, ed. F. Leslie Seidle, Canada: IRPP, 1994, pp. 107-131.

_____., « Equality or Asymmetry: Why Choose? », dans *Options for a New Canada*, ed. Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, Toronto: University of Toronto Press, 1991, pp. 285-307.

MORTON, Ted, « Equality or Asymmetry? Alberta at the Crossroads », dans *Asymmetry Series 2005*, IIGR, School of Policy Studies, Queen's University, 2005, en ligne: http://www.iigr.ca/pdf/publications/360_Equality_Or_Asymmetry_Al.pdf [page consultée le 2 mars 2007].

NOOTENS, Geneviève, « Liberal nationalism and the sovereign territorial ideal », dans *Nations and Nationalism*, vol. 12, 2006, pp. 35-50.

OSTROM, Elinor, « Towards a Behavioral Theory Linking Trust, Reciprocity, and Reputation », dans *Trust and Reciprocity*, Elinor Ostrom and James Walker eds., New York: Russell Sage Foundation, 2003, pp. 19-79.

_____. and James WALKER, « Introduction », dans *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*, New York: Russell Sage Foundation, 2003, pp. 3-19.

POIRIER, Johanne, « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », *Le fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identité et méthodologie*, Canada : Les Éditions Yvon Blais Inc., 2005, pp. 441-474.

POP, Flore, « Les multiples transitions des États Est-européens et l'adhésion politique de la Roumanie au principe de l'économie de marché », Université de Cluj : Département des sciences politiques, 2000, en ligne : http://www.polito.ubbcluj.ro/EAST/EAST4/popflore.htm#3.%20Le%20%AB%A0divorce%20de%A0velours%A0%BB%20ou%20la%20dissolution%20de%20la%20f%E9d%E9ration%20tch%E9coslovaque [page consultée le 8 mars 2007].

RA'ANAN, Uri, « Nation and state: order out of chaos », dans *State and Nation in Multi-ethnic Societies*, Uri Ra'anan, Maria Mesner, Keith Armes and Kate Martin eds., Manchester: Manchester University Press, 1991, pp. 3-32.

RENNER, Karl, « State and Nation », dans *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Ephraim Nimni ed., London: Routledge, 2005, pp. 15-47.

REQUEJO, Ferran, « Political liberalism in multinational states: the legitimacy of plural and asymmetrical federalism », dans *Multinational Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 110-132.

SMITH, Carol, « Understanding Trust and Confidence: Two Paradigms and their Significance for Health and Social Care », dans *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 22, No. 3, 2005, pp. 299-316.

SMITH, Graham, « Sustainable Federalism, Democratization, and Distributive Justice », dans *Citzenship in Diverse Societies*, Will Kymlicka and Wayne Norman eds., Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 345-365.

SWINTH, Robert L., « The Establishment of the Trust Relationship », dans *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 11, No. 3, 1967, pp. 335-344.

TARLTON, Charles D., « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », dans *The Journal of Politics*, Vol. 27, No. 4, 1965, pp. 861-874.

TAYLOR, Charles, « Shared and Divergent Values », dans *Reconciling the Solitudes: Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, Edited by Guy Laforest, Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1993, pp. 155-186.

WEINSTOCK, Daniel, « Towards a normative theory of federalism », dans *International Social Science Journal*, vol. 53, Iss. 167, pp. 75-83.

_____., « Building Trust in Divided Societies », dans *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 7, No. 3, 1999, pp. 287-307.

WHITAKER, Reg, « The Chrétien Legacy », dans *Review of Constitutional Studies*, vol. 9, No. 1 & 2, 2004, pp. 1-29.

Documents non publiées

GARCEA, Joseph, *Federal-Provincial Relations in Immigration 1971-1991: A Case Study of Asymmetrical Federalism*, Dissertation submitted for the degree of Doctor of Philosophy, Departement of Political Science, Carlton University, 1993.

Documents gouvernementaux

MULRONEY, Brian, « Compte rendu de la rencontre des premiers ministres au Lac Meech, le 1er mai 1987 », Bibliothèque et Archives Canada, en ligne : http://www.collectionscanada.ca/primeministers/h4-4022-f.html [page consultée le 6 mars 2007].

YOUNG, Margaret, *L'immigration : l'Accord Canada-Québec*, Ottawa : Service d'information et de recherche parlementaires, 2004. En ligne : http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp252-f.htm [page consultée le 20 mars 2007].

Citoyenneté et Immigration Canada, *Accord Canada-Québec Relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains le 5 février 1991*, en ligne : http://www.cic.gc.ca/FRANCAIS/politiques/fed-prov/quebec-acc.html#I [page consultée le 8 février 2007].

Citoyenneté et Immigration Canada, *Accord Canada-Manitoba en matière d'immigration de 1996*, en ligne : http://www.cic.gc.ca./francais/politiques/fed-prov/man-can-1996.html [page consultée le 13 mars 2007].

Citoyenneté et Immigration Canada, *Ententes et accords fédéraux-provinciaux/territoriaux*, en ligne : http://www.cic.gc.ca/francais/politiques/fedprov.html [page consultée le 8 février 2007].

Gouvernement du Québec, *Résumé de l'entente Cullen-Couture*, Montréal : Ministère de l'immigration, 1978.

Gouvernement du Canada, *La Loi constitutionnelle de 1867*, en ligne : http://lois.justice.gc.ca/fr/Const/index.html [page consultée le 14 février 2007].

Ministre des Approvisionnements et Services Canada, *Rapport : Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, vol. 3, Ottawa : Centre d'édition du gouvernement du Canada, 1985.

Santé Canada, *Rencontre des premiers ministres sur les soins de santé : Un plan décennal pour consolider les soins de santé*, 16 septembre 2004, en ligne : http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/delivery-prestation/fptcollab/2004-fmm-rpm/index_f.html [page consultée le 29 mars 2007].

Santé Canada, « Fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec », 15 septembre 2004, en ligne : http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/delivery-prestation/fptcollab/2004-fmm-rpm/bg-fi_quebec_f.html [page consultée le 29 mars 2007].

Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, *Fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec*, Réunions des premiers ministres du 13 au 16 septembre 2004, en ligne : http://www.scics.gc.ca/cinfo04/800042012_e.pdf [page consultée le 2 octobre 2006].

Articles de journaux et de revues

JOYAL, Serge, « La fin du Canada », dans *La Presse*, vendredi 22 octobre 2004, p. A19, en ligne :http://www.biblio.eureka.cc.login.ezproxy.library.ualberta.ca/Biblio/Frames/ FrameMain.asp [page consultée le 5 avril 2007].

NORMAND, Gilles, « Québec voit la menace d'un référendum fédéral », dans *La Presse*, 28 février 1996, p. B1, en ligne : http://www.biblio.eureka.cc.login.ezproxy.library.ualberta.ca/Biblio/Frames/ FrameMain .asp [page consultée le 29 mars 2007].

Société Radio-Canada, « Le Québec se dote d'un ministère de l'immigration », *Les Archives de Radio-Canada*, dernière mise a jour : 3 novembre 2005, en ligne : http://archives.radio-canada.ca/IDC-017-1869-12445/politique_economie/quebec_ministere-immigration.html, [page consulté le 11 avril 2007].

Société Radio-Canada, *Nation québécoise : Stephen Harper se jette dans la mêlée*, mercredi 22 novembre 2006, en ligne : http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2006/11/22/002-Harper-nation-Quebec.shtml [page consultée le 29 mars 2007].

SPECTOR, Norman, « Une entente fait de mots et d'argent », dans *Le Devoir*, jeudi 23 septembre 2004, p. A7, en ligne : http://www.biblio.eureka.cc.login.ezproxy.library.ualberta.ca/Biblio/Frames/ FrameMain.asp [page consultée le 29 mars 2007].